

‘VEEHOUDERIJ, GEZONDHEID EN OMGEVINGSRECHT

READER

SYMPOSIUM SP

DEN HAAG, 6 SEPTEMBER 2013

INHOUD

UIT RAPPORT: Alex Brenninkmeijer
Nationale ombudsman
• 'Het spijt mij' Over Q-koorts en de menselijke maat 5

BIJDRAGE: Frans Ronnes
Burgemeester van Haren, VNG en
voorzitter GGD hart van Brabant
• VNG brief 24 maart 2010 + brief VNG naar aanleiding van het symposium 11

UIT RAPPORT: Gert van Dijk
Voorzitter evaluatiecommissie Q koorts, Hoogleraar Nyenrode en Wageningen
• 'Van verwerping tot verheffing, Q-koorts in Nederland 2005-2010' 17

BIJDRAGE: Roel During
Wageningen Universiteit / Alterra
• 'Voorbij de handelingsverlegenheid ten aanzien van dierziekten en volksgezondheid' 21

BIJDRAGE: Joost de Rooij
Linssen c.s Advocaten
• Uit tijdschrift voor agrarisch recht: 'Veehouderijen, volksgezondheid en omgevingsrecht' 25

BIJDRAGE: Valentijn Wösten
Wösten juridisch advies
• Uit tijdschrift voor agrarisch recht: 'Veehouderij, milieubeleid en regeldruk' 35

BIJDRAGE: Jelle Doosje
GGD Nederland
• 'Reactie op het Kabinetsstandpunt en toelichting op afstandsnorm GGD-advies intensieve veeteelt' 43

BIJDRAGE: Henk Jans
Arts, adviseur GGD en Brabants Kennisnetwerk Zoönosen
• 'Visie op ruimtelijke clausulering als voorwaarde voor ontwikkeling van een duurzame veehouderij voor de komende 30 jaar in relatie tot gezondheid' 51
• 'Casus Asten' 54

UIT RAPPORT: Dick Heederik
Profesor IRAS universiteit Utrecht
• 'Mogelijke effecten van intensieve veehouderij op de gezondheid van omwonenden: onderzoek naar potentiele blootstelling en gezondheidsproblemen' 55

BIJDRAGE:	Marlie van Santvoort Adviseur gezondheid bij de Provinciale Raad Gezondheid Brabant, secretaris van Brabants Kennisnetwerk Zoönosen • ‘We moeten de nieuwe omgevingswet aangrijpen om gezondheid een stevigere positie te geven’	61
ARTIKEL:	Tom Barkhuysen Hoogleraar staats- en bestuursrecht Universiteit Leiden • ‘Gezondheidsrisico’s door dieren en omgevingsrecht’	63
BIJDRAGE:	Geert Draaijers senior werkgroepsecretaris MER-commissie • ‘Veehouderij en gezondheid in Milieu Effect Rapportage’	65
BIJDRAGE:	Michel van de Bergh • Q-uestion (stichting voor mensen met Q-koorts), ‘Q-koorts vanuit patiënten perspectief’	67
BIJDRAGE:	Toon van Hoof LTO Diergezondheid • ‘Boeren zijn onmisbaar voor leefbaar platteland’	69
BIJDRAGE:	Johan van den Hout Gedeputeerde provincie Noord Brabant • ‘Was ik maar een beschermd dorpsgezicht’	71
BIJDRAGE:	Henk van Gerven Tweede-Kamerlid SP en oud huisarts • ‘Een gezonde veehouderij’	72

UIT RAPPORT: 'HET SPIJT MIJ' OVER Q-KOORTS EN DE MENSELIJKE MAAT

BIJDRAGE ALEX BRENNINKMEIJER, NATIONALE OMBUDSMAN

Het perspectief van de overheid

Ook de overheid heeft betekenis gegeven aan de feiten van de Commissie Van Dijk. De overheid schetst vanuit een verklarend perspectief een beeld van de feitelijke informatiepositie en handelingsopties van de overheid. In 2006 en 2007 werden in Noord-Brabant relatief veel mensen ziek van een besmetting met Coxiella Burnetii, de bacterie die Q-koorts veroorzaakt. De GGD in het gebied heeft dit gesignaleerd. In 2007 en 2008 heeft de rijksoverheid zich georganiseerd, deze uitbraak beoordeeld en maatregelen genomen ten aanzien van geitenboerderijen. Zij koos ervoor het publiek niet te informeren over besmette boerderijen. Wel zijn artsen (in het gebied) geïnformeerd. Met name ten aanzien van zwangere vrouwen gold een specifieke aanpak. In 2009 bleek dat de maatregelen niet toereikend waren om de epidemie in te dammen. Eind 2009 zijn geiten op besmette bedrijven "geruimd". De overheid koos aanvankelijk voor een risicobenadering. Eind 2009 schakelde de overheid over op een voorzorgbenadering. Dat betekent dat de overheid eind 2009 het zekere voor het onzekere nam en voor ingrijpende maatregelen koos ondanks het ontbreken van wetenschappelijke zekerheid. Achteraf bezien was het denkbaar geweest om al eerder een dergelijke overstap te maken. Achteraf bezien was het ook denkbaar geweest om al eerder het publiek te informeren over de mogelijke risico's. De overheid heeft hiervoor diverse overwegingen gegeven.

Het probleem is van tijdelijke aard

In de analyses van de overheid was Q-koorts geen nieuwe, gevaarlijke ziekte, maar een "oude bekende" die in een bepaald gebied voortdurend als ziekte aanwezig is en nooit tot grote problemen had geleid. De uitbraak in 2006/2007 was een eenmalig "opvlammen" van de bacterie. Verwacht werd dat in 2008 het probleem vanzelf weer zou verdwijnen. In 2008 schreef de minister aan de Tweede Kamer: *"Vooralsnog is er dit jaar geen sprake van een uitbraak van Q-koorts zoals dit in 2007 het geval was in Noord-Brabant.*
Wel worden er – in het hele land – meer gevallen gemeld dan in de jaren daarvoor. Het is aannemelijk dat dit ook een gevolg is van de aandacht die er is geweest voor Q-koorts; in de medische sector wordt nu eerder dan voorheen aan Q-koorts gedacht en specifieke diagnostiek daarvoor verricht.
De uitbraak die in 2007 werd waargenomen is over het hoogtepunt heen. Hieronder treft u een figuur die de epidemische curve van Q-koorts meldingen in Nederland sinds juni 2003 toont.
Naar verwachting zal het aantal meldingen van Q-koorts bij de mens blijvend hoger zijn dan voor 2007 als gevolg van de toegenomen alertheid voor Q-koorts bij de mens."

Het is geen ernstige ziekte

Q-koorts gold niet als ernstige ziekte. Niet voor het dier, maar ook niet voor de mens. Bij dieren ontstaat eventueel een abortus maar het dier is er niet ziek van. De minister schreef in 2008 aan de Kamer: *"De meeste besmet-*

tingen verlopen zonder dat mensen het merken of als een milde griep. Bij een ernstiger verloop begint de ziekte meestal acuut met heftige hoofdpijn en hoge koorts. Meestal geneest Q-koorts spontaan na een à twee weken. Soms is het nodig om te behandelen met een antibioticumkuur. Als er sprake is van de zeldzame chronische vorm van Q-koorts is er sprake van een langdurige behandeling."

Q-koorts is een beroepsziekte

Besmetting met de Q-koortsbacterie treedt vooral op bij geitenhouders en ander beroepsmatig betrokkenen en de Q-koorts stond daarom bekend als beroepsziekte. Veel dierenartsen zijn bijvoorbeeld seropositief. Dat betekent dat zij geïnfecteerd zijn of zijn geweest. Het was nieuw dat mensen besmet konden raken die niet beroepsmatig betrokken waren bij geiten. De bacterie bleek zich over een veel grotere afstand te verspreiden dan tot dan toe bekend was.

Er is geen causaal verband

Er is geen (hard) causaal verband tussen Q-koorts bij mensen en aanwezigheid van de Q-koortsbacterie bij geitenbedrijven. Het wetenschappelijk bewijs voor overdracht van dier naar mens was juist bij Q-koorts een complexe zaak. Onder andere de manier waarop de bacterie zich verspreidt was niet duidelijk. Zo schreven de ministers aan de Kamer *"In 2008 werd de toename in zieken initieel ook waargenomen volgend op een zeer warme en droge periode, wat opnieuw suggereert dat verspreiding via lucht een belangrijke rol speelt.*
Kleine herkauwers zijn waarschijnlijk niet de enige bron van infectie en er is zeer weinig bekend over de precieze besmettingsroute van de mens.
De meest waarschijnlijke besmettingsroute, namelijk via de lucht, maakt het aantonen van de besmettingsbron ook erg moeilijk. Omdat er zo weinig bekend is kunnen schapen- en geitenhouders niet veel meer doen dan het nemen van hygiënemaatregelen."

Beduchtheid voor onrust of paniek.

Wanneer je als overheid onzeker bent over een bepaald risico en dat communiceert naar burgers, kun je onrust en paniek veroorzaken. Het is beter om te wachten met communiceren totdat je meer zekerheid hebt over de aard en omvang van het probleem, en de mogelijke aanpak er van.

Sociale uitsluiting

Als de overheid burgers zou informeren over de locaties van besmette bedrijven, zouden deze bedrijven vermeden gaan worden. Mensen komen niet meer op bezoek, kinderen van geitenhouders mogen niet meer op feestjes komen. Dergelijke informatie brengt dus een onwenselijk proces op gang.

Geen handelingsopties voor burgers

De overheid heeft een aantal keren het informeren van burgers overwogen. Het was echter moeilijk aan burgers aan te geven wat hun handelingsopties waren. De overheid moest rekening houden met zowel omwonenden als passanten/toeristen. Het is voor toeristen gemakkelijker om geitenbedrijven te mijden. Wat zou de boodschap aan omwonenden moeten zijn? Moesten zij verhuizen? Op de website van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) stond een kaart met de gebieden waar veel mensen ziek worden door Q-koorts. Ook stonden op deze website adviezen aan zwangere vrouwen en andere kwetsbare groepen. De overheid zag in het bekendmaken van de exacte locatie van een besmet bedrijf geen toegevoegde waarde voor de bescherming van de volksgezondheid, omdat er geen individuele beschermingsmogelijkheden waren.

Juridische toetsing van maatregelen Maatregelen moeten stand houden voor de rechter. Als de overheid een fokverbod of transportverbod afkondigt zonder zekerheid over de oorzakelijkheid, dan wordt zij teruggefloten door de rechter. De overheid kan dus geen maatregelen nemen bij specifieke geitenbedrijven als niet op enigerlei manier vaststaat dat de bedrijven de oorzaak zijn.

REFLECTIE VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN

Leefwereld versus systeemwereld

Hiervoor schetsen burgers vanuit een oordelend perspectief een beeld van een nalatige overheid. De overheid schetst vanuit een verklarend perspectief een beeld van haar feitelijke informatiepositie en handelingsopties.

Vanuit hun eigen perspectief creëren burgers en overheid twee verschillende werkelijkheden. In deze paragraaf reflecteert de Nationale ombudsman aan de hand van de behoorlijkheid op deze verschillende werkelijkheden. De Nationale ombudsman kijkt naar de behoorlijkheid van het overheidsoptreden. Behoorlijkheid is iets anders dan rechtmatigheid. In het zogenoemde ombudskwadrant hieronder is de relatie tussen behoorlijkheid en rechtmatigheid schematisch weergegeven.



Het ombudskwadrant brengt twee dimensies van het bestuurlijk handelen tegenover de burger met elkaar in verbinding: de rechtmatigheid en de behoorlijkheid. Daarmee is aangegeven dat het voor burgers niet alleen van belang is dat een besluit of gedraging in zakelijk opzicht jegens hen rechtmatig is, maar ook dat ze respectvol, eerlijk en dus behoorlijk behandeld worden. In dit laatste schuilt de relationele kant van het overheidshandelen: de overheid handelt ten aanzien van een burger en bejegent de burger met zijn handelen op een bepaalde - positief of negatief te waarderen - wijze. Deze relationele kant is naast de rechtmatigheid van groot belang voor de legitimatie en de aanvaarding van het overheidshandelen. Zeker wanneer overheidshandelen negatieve gevolgen heeft is het van groot belang dat de betrokken burgers de overtuiging hebben dat de overheid voldoende oog heeft gehad voor hun belangen.

Verantwoordelijkheid

De Nationale ombudsman signaleert dat het Landelijk Centrum Infectiebetrijding van het RIVM bij monde van de heer Coutinho vaststelt dat de kern van het probleem van de verspreiding van Q-koorts en de overgang van de bacterie C. Burnetii wordt gevormd door de grootschalige geitenhouderij.11 De getuige-deskundige Richardus heeft dit tijdens de hoorzitting bevestigd. Daaraan kan nog worden toegevoegd de korte afstand tussen veehouderijen en woonkernen, die de heer Coutinho als getuige-deskundige genoemd heeft. Niet voor niets adviseerde het Landelijk Centrum Infectiebetrijding om een minimale afstand vast te stellen tussen grootschalige veehouderijen en woonkernen en plaatsen voor recreatie. Het feit dat in Nederland in de jaren 2006-2009 een tot dan toe ongekende uitbraak van Q-koorts plaatsvond, vindt hoofdzakelijk zijn oorsprong in het feit dat de overgang van bacteriën van dier op mens (het risico van zoönosen) juist kan ontstaan wanneer vee op grote schaal wordt gehouden in de buurt van grote aantallen mensen. De overheid die verantwoordelijk is voor de ruimtelijke planning en de vergunningverlening draagt daarom een indirecte verantwoordelijkheid voor het optreden van allerlei vormen van infecties die overgaan van dier op mens. Dit impliceert naar het oordeel van de Nationale ombudsman dat burgers erop mogen vertrouwen dat de overheid zich in al zijn onderdelen de consequenties van de risico's van grootschalige veehouderij in de buurt van mensen ruimhartig aantrekt; alert moet zijn en de gevolgen moet bestrijden met de inzet van alle middelen die redelijkerwijs mogelijk zijn.

Informatieverstrekking en actieve deelname burger

Het vertrouwen van de burger in de overheid heeft bij de benaderingswijze van de Q-koorts nog een andere betekenis. Mensen zijn voor hun oordeel over de aanvaardbaarheid van overheidshandelen sterk gericht op informatie.12 Mensen willen hun omgeving en wat daarin – met hen – gebeurt, kunnen begrijpen. Daarvoor zijn

ze afhankelijk van informatie. Informatie blijkt de belangrijkste basis te zijn voor vertrouwen.
Daarom zijn Q-koortspatiënten verontrust geraakt en stond hun vertrouwen in de overheid onder druk toen de overheid onvoldoende informatie beschikbaar stelde. De oud-gemeentesecretaris van Eindhoven bijvoorbeeld, de heer Brunninkhuis, was verontwaardigd dat hij niet geïnformeerd was over de locaties van Q-koorts terwijl hij in argeloosheid besloot om op de fiets asperges in Cromvoirt te gaan halen en zo Q-koorts opliep. Q-koorts die hem uiteindelijk zijn baan kostte. Maar erger vond de heer Brunninkhuis het, dat hij twijfelde of hij de overheid in de toekomst wel kon vertrouwen. Zou de overheid de volgende keer wel bereid zijn om open kaart te spelen met de bevolking? De Nationale ombudsman is vanuit de behoorlijkheid zeer kritisch over de wijze waarop de overheid tussen 2006 en 2009 omging met informatie. De overheid heeft op belangrijke momenten geen of onvoldoende informatie gegeven vanwege de vrees dat er onrust zou ontstaan onder de bevolking, mede omdat mensen die in de buurt wonen van veehouderijen niet zomaar konden verhuizen: *"geen handelingsperspectief hadden"*. Hiermee heeft de overheid gemeend met het achterhouden van belangrijke informatie te mogen beslissen over de belangen van de omwonenden en passanten. De overheid heeft zich hiermee in een paternalistische rol begeven. Zoals de heer Van Dijk bij de presentatie van zijn rapport stelde: de overheid had door voldoende en tijdig informatie te geven ertoe kunnen bijdragen dat *"niet over de burger maar met de burger beslist werd."* Dit vormt een illustratie van de kloof tussen overheid en burger. De kloof tussen systeemwereld van de overheid en leefwereld van de burger die niet overbrugd werd door behoorlijk te handelen. Behoorlijk door informatie te geven zodat mensen hun eigen keuzes kunnen maken of desnoods weten dat ze geen keuze hebben.

Voorzorg

De Nationale ombudsman is daarnaast zeer kritisch over de wijze waarop de overheid is omgegaan met het onzekere risico van Q-koorts. Vanaf 2006 tot 2009 bestond bij de minister van LNV (en door de afhankelijkheidsverhouding tot dat ministerie ook bij de minister van VWS) de idee dat de Q-koorts als vanzelf zou overgaan. Het was een dierziekte die afgezien van abortussen bij geiten weinig gevolgen zou hebben. De overgang van de ziekte van dier – geit – op mens was volgens het ministerie van LNV niet onomstotelijk bewezen. Lange tijd is vastgehouden aan de noodzaak om via een DNA test aan te tonen dat de C. Burnetii bacterie bij geiten over zou zijn gegaan op mensen. Pas toen in 2009 de consequenties van de Q-koorts zeer ernstige vormen aan begonnen te nemen – de epidemie ging kennelijk niet 'vanzelf ' over – is deze lijn verlaten. Deze zeer strenge eis van oorzakelijk verband stond in de weg van onderzoek dat van aannemelijkheid van die overgang uitging en verhinderde daarom dat ander onderzoek en bijbehorende maatregelen hoge prioriteit kregen.

Illustratief is dat in de verklaringen van de oud-bewindspersonen Verburg en Klink en de betrokken ambtenaren tijdens het onderzoek veel nadruk is gelegd op het feit dat pas toen de proef om tankmelk te onderzoeken in 2009 beschikbaar kwam en deze toegepast werd, precies kon worden vastgesteld welke bedrijven infectiehaarden waren van Q-koorts en dat pas door toepassing van die nieuwe test duidelijk werd dat door ruimen de epidemie effectief kon worden aangepakt. Tot dat moment zou zijn uitgegaan van aanvankelijk vrijwillige meldingen van abortussen bij geiten indien het percentage van 5% abortussen overschreden werd. Uitgaande van die verklaring is het de vraag waarom niet eerder aangestuurd is op ontwikkeling van de tankmelk proef die voor ander vee dan geiten al beschikbaar was. Het zou dus slechts gaan om het aanpassen van een bestaande proef. De beide ministeries hebben kennelijk niet de prioriteit gelegd bij het door onderzoek bijeenbrengen van alle informatie en meer nadruk gelegd op het bijbehorende instrumentarium om de Q-koorts effectief te bestrijden. Hierbij speelde een belangrijke rol dat te lang Q-koorts niet als een ernstige ziekte beschouwd werd en dat zoals de commissie Van Dijk concludeert via de overheersende invloed van het ministerie van LNV de gezondheid van mensen bij het signaleren, het opstarten van onderzoek en het nemen van maatregelen niet voorop stond. Vanuit de systeemwereld van de overheid komt er echter een zakelijk weerwoord. De kennis was nog onvoldoende zeker, de privacy van geitenhouders speelde een rol en de overheid zou aansprakelijk kunnen worden gesteld. Op al deze punten hebben de betrokken bewindspersonen verkeerde afwegingen gemaakt. Bij volksgezondheidsvragen zoals bij de Q-koorts lijkt het toch wel heel onwaarschijnlijk dat de rechter zou oordelen dat vanwege de privacy van geitenhouders geen informatie aan omwonenden gegeven zou mogen worden. Bovendien hebben de bewindspersonen deze vragen niet juridisch laten toetsen, maar zijn zij uitgegaan van aannames. Ook wat betreft de zekerheid van de informatie deugt de motivering niet. En hoe zeker moet je zijn voordat je informatie geeft?

De Gezondheidsraad schreef in 2008 in zijn advies Voorzorg met rede13 over dit dilemma van onzekerheid: "Baseer de keuze voor de juiste handelingsoptie niet alleen op de (soms) schaarse bewijslast voor elk van die gevolgen, maar ook op het gewicht dat men op voorhand toekent aan de ongewenste gevolgen van hetzij

onnodige bezorgdheid, hetzij onterechte zorgeloosheid, die kunnen optreden als men onverhoopt door de onzekerheid een verkeerde weg is ingeslagen.” De Gezondheidsraad stelt hiermee dat de overheid bezorgdheid moet laten meewegen in de besluitvorming en dat dit niet gezien moet worden als additioneel risico zoals het geval was tijdens de Q-koortsepidemie.
Het kabinet reageerde positief op het advies van de Gezondheidsraad14: *“Het kabinet onderschrijft de noodzaak om de samenleving te mobiliseren bij vraagstukken van onzekere of maatschappelijk controversiële risico’s. Overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen en de samenleving/ burger zijn samen aan zet om op basis van hun kennis en ervaring risico’s en onzekerheden in kaart te brengen en te beoordelen.”*
Verder stelt het kabinet in zijn reactie: *“De uitdaging waar de overheid voor staat is het vertalen van wetenschappelijke en maatschappelijke onzekerheden in een aanpak voor de besluitvorming. Politieke besluitvorming dient transparant te zijn. Met betrekking tot onzekerheden moet duidelijk worden gemaakt waar wetenschappers het wel en niet over eens zijn en benoemd moet worden waar de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke actoren begint.”*
De overheid paste deze benadering niet toe bij de aanpak van de Q-koortsepidemie en heeft daarmee het vertrouwen van burgers onder druk gezet. Door bij de Q-koortsepidemie niet open te communiceren, de burgers niet te betrekken bij het vraagstuk van het onzekere risico van Q-koorts en de onzekerheden die heersten niet te vertalen naar een aanpak voor concrete besluitvorming gericht op de volksgezondheid , zijn er spanningen ontstaan onder de bevolking en tussen verschillende groepen in de samenleving. De overheid heeft gehandeld in strijd met de behoorlijkheid.

Oordeel

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de overheid onvoldoende open en duidelijk is geweest, door de burger niet actief van informatie te voorzien. Hierdoor heeft zij zelfs bijgedragen aan spanningen in de samenleving. De Nationale ombudsman beoordeelt dat als niet behoorlijk. De overheid had de burger onvoldoende op haar netvlies gedurende de Q-koortsepidemie. Zij heeft zich niet verdiept in wat de burger gedurende de epidemie nodig had van de overheid en heeft de burger ook niet betrokken bij het vraagstuk van het onzekere risico van de Q-koorts. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de overheid niet respectvol heeft gehandeld jegens haar burgers, door hen niet actief bij haar handelen te betrekken. De Nationale ombudsman beoordeelt dat als niet behoorlijk. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de overheid onvoldoende betrokken en oplossingsgericht heeft gehandeld, door te lang aan te sturen op zekerheid en onomstotelijk bewijs ten aanzien van de overdraagbaarheid van de bacterie. De overheid heeft hiermee niet voortvarend gehandeld. De Nationale ombudsman beoordeelt dat als niet behoorlijk. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het negatieve antwoord van de minister van VWS - die de penvoerder is voor het overheidsbeleid ten aanzien van de consequenties van de Q-koorts en waarin zij stelt dat de bestaande regelingen voor ziektekosten en sociale zekerheid voldoende zijn om de gevolgen van Q-koorts besmettingen ongedaan te maken - van 22 december 2011 in strijd is met de behoorlijkheid. Deze stelling kan alleen maar gebaseerd zijn op de aanname dat de opkomst en verspreiding van de Q-koorts een gewoon verschijnsel is zoals andere ziekten die mensen kunnen treffen. Zij miskent hiermee de rol van de overheid bij de Q-koorts epidemie.

Het is evident dat de keuzes die de overheid heeft gemaakt bij de bestrijding van de Q-koorts de conclusie rechtvaardigen dat bepaalde burgers door schade aan hun gezondheid of die van hun naasten zodanig nadeel ondervinden of ondervonden hebben dat zij in redelijkheid moeten worden gecompenseerd. Door zich vooral te richten op het rechtvaardigen van de eigen handelwijze, zonder zich wezenlijk te verdiepen in het perspectief van de individuele burgers en in wat deze nodig hebben om verder te gaan, heeft de overheid onvoldoende maatwerk geleverd en daarmee heeft zij zich onvoldoende betrokken en oplossingsgericht getoond.
De Nationale ombudsman beoordeelt dat als niet behoorlijk.

VNG BRIEF 24 MAART 2010 + BRIEF VNG NAAR AANLEIDING VAN HET SYMPOSIUM

BIJDRAGE FRANS RONNES, BURGEMEESTER VAN HAREN EN VOORZITTER GGD HART VAN BRABANT

Archief VROM Centraal
25 MRT 2010

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De minister van VROM
Mevrouw T. Huizinga-Heringa
Postbus 20951
2500 EZ 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8010		
betreft	**ons kenmerk**	**datum**
toetsingskader volksgezondheid	BAOZW/U201000679	24 maart 2010

Geachte mevrouw Huizinga,

Het Rijk, de provincies en de gemeenten spannen zich momenteel met alle middelen in voor het bestrijden van de uitbraak van de Q-koorts. In dit verband leggen wij u het volgende voor.

Er zijn bestaande melkgeiten- en -schapen bedrijven die bij het bevoegde gezag (in deze gevallen vrijwel altijd de gemeente) een verzoek indienen tot uitbreiding van het bedrijf. Het gaat daarbij ook om bedrijven die besmet zijn met de Q-koorts. Ook worden verzoeken ingediend voor het oprichten van nieuwe bedrijven.

Gemeenten verlenen op lokaal niveau milieu- en bouwvergunningen en zijn verantwoordelijk voor bestemmingsplannen. De Wet publieke gezondheid (Wpg) vraagt gemeenten rekening te houden met de volksgezondheid bij het nemen van besluiten. De Inspectie voor de Gezondheidszorg ziet er op toe of dit ook daadwerkelijk gebeurt. De Wet milieubeheer biedt wel mogelijkheden voor een aanvullende toetsing, maar deze zijn 'verstopt' en omslachtig in het gebruik. Ten aanzien van de volksgezondheid ontbreekt het gemeenten aan een helder (Q-koorts) toetsingskader, zowel voor besluiten op basis van de Wet milieubeheer als de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro).

Door het ontbreken van dit toetsingskader ontstaat een situatie van grote onduidelijkheid waardoor vanuit het oogpunt van volksgezondheid soms ten onrechte activiteiten worden geweigerd of juist worden toegestaan. Dit vinden wij een onwenselijke situatie.

VNG Postbus 30435, 2500 GK Den Haag Tel 070-373 83 93 www.vng.nl

Wij verzoeken u snel duidelijkheid te verschaffen over een passende aanpak voor de korte termijn, waarin nog onduidelijk is of genomen Q-koorts maatregelen effectief zijn. Daarnaast vragen wij u zo snel mogelijk relevante wetgeving aan te passen, zodanig dat de volksgezondheid ook een toetsingsgrond vormt voor het verlenen van vergunningen en of aanwijzen van bestemmingen. Niet alleen voor de beheersing van Q-koorts, maar in bredere zin gericht op het voorkomen van gezondheidsproblemen als gevolg van mogelijke toekomstige ziekteverwekkers.

Gezien de actualiteit, zouden wij hier graag op korte termijn met u over in gesprek willen treden.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Mevrouw mr. S.E. Korthuis
lid directieraad

In juni 2013 heeft het kabinet haar standpunt verwoord inzake de omvang intensieve veehouderij en Schaalgrootte. Gemeenten zijn positief over de aanpak uit de brief van het kabinet. Zo wordt uitgegaan van een integrale aanpak, komt er meer aandacht voor volksgezondheid en wordt rekening gehouden met regionale en lokale differentiatie. Ook wordt het beladen begrip megastallen niet meer gebruikt.

Het is belangrijk dat er wederzijds vertrouwen is, tussen overheid, agrariërs en omwonenden. Diverse gemeenten geven aan dat in hun regio dat wederzijdse vertrouwen hersteld moet worden. Hierbij hebben wij twee kanttekeningen:

- Communicatie en dialoog zijn onontbeerlijk voor het wederzijdse vertrouwen. Dit is onderbelicht in de kabinetsbrief.
- Voor het herstel van dat vertrouwen is consistent overheidsbeleid nodig. Bij wijziging van beleid moet gekeken worden of ze eerder gemaakte afspraken doorkruisen. Consistent beleid betekent ook deugdelijk onderbouwd beleid, niet alleen op basis van emotie.
- De reikwijdte van het begrip Intensieve Veehouderij is ook van belang. De vraag is of het beleid alleen voor pluimvee-, varkens- en vleesrundveehouderijen geldt of ook voor melkrundveebedrijven, geitenhouderijen, etc.

Relevante maatregelen uit het kabinetsstandpunt:

<u>Maatregel A. Sturing omvang veestapel:</u>
Het Kabinet zal een wettelijk kader opstellen dat provincies en gemeenten de mogelijkheid biedt om vanuit een oogpunt van volksgezondheid op drie niveaus grenzen te kunnen stellen, namelijk:

a. maximeren van de totale omvang van de veehouderij in een bepaald gebied (inclusief het op slot zetten van een gebied),
b. maximeren van de veehouderij intensiteit in een gebied, of
c. begrenzen van een veehouderijlocatie in een gebied.

Vanzelfsprekend zal de besluitvorming door provincies en gemeenten voor het stellen van grenzen en regels goed onderbouwd moeten zijn.

<u>Inzet VNG</u>

1. Het is positief dat het kabinet uitgaat van decentrale besluitvorming. De omstandigheden verschillen sterk per regio. Decentrale besluitvorming kan recht doen aan deze verschillen
2. De basis voor het beoordelingskader voor gezondheid moet landelijk worden uitgewerkt.

Dit is wenselijk vanwege noodzakelijk maatschappelijk draagvlak. Gemeenten willen geen grote verschillen waardoor in de ene gemeente een andere basisnorm voor gezondheid wordt gehanteerd

dan in de buurgemeente.

3. Wij vragen in het wettelijk kader een landelijke ondergrens voor gezondheid, met daarbij een bandbreedte voor lokale verschillen op te nemen. Voor ruimtelijke instrumenten zijn landelijke normen voor volksgezondheid rond veehouderij nodig, met ruimte voor lokale en regionale differentiatie. Dit sluit ook goed aan bij de ideeën voor de omgevingswet.
4. Zorg dat het wettelijk kader aansluit bij het omgevingsrecht. De Wet dieren is bij veel gemeenten niet bekend. Verder is de vraag hoe een en ander zich verhoudt tot minister of gemeente/provincie als bevoegd gezag en hoe de relatie tussen een wettelijk kader in de Wet dieren en de Wro en Wm eruit zou zien. Een gemeente doet de suggestie om gezondheid op te nemen in mer-rapportages.
5. Let op de omgekeerde werking. De norm moet niet alleen gelden vanuit de veehouderijen richting andere functies. Tegelijkertijd moet ook gekeken worden dat andere functies, zoals recreatie en wonen, zich niet ontwikkelen richting veehouderijen (waardoor evt. de bestaande mogelijkheden voor veehouderijen worden beperkt).
6. Ontwikkel een wetenschappelijk onderbouwing, voordat een wettelijk kader in werking treedt. Op dit moment is er nog niet voldoende wetenschappelijke onderbouwing, om een wettelijk kader toe te passen. Wij vragen daarom een wetenschappelijke onderbouwing te ontwikkeling, voordat het wettelijke kader van kracht wordt. Zonder wetenschappelijk kader, verwachten wij voor veel discussie over, en lastig te onderbouwen beleid bij bestemmingsplannen en vergunningverlening.
7. De VNG wil weten welke onderzoekslasten dit voorstel met zich mee brengt? Het wettelijk kader kan een flinke onderzoekslast voor gemeenten veroorzaken. Dit terwijl bij de heerziening van het omgevingsrecht juist geprobeerd wordt die te verlichten.

Maatregel B. Maatregelen ter beperking gezondheidsrisico's uit veehouderijen:
Staatsecretaris laat een inventarisatie uitvoeren naar mogelijke maatregelen ter beperking risico's van veehouderijen voor de gezondheid van omwonenden.

Inzet VNG
Dit is positief, de inventarisatie komt tegemoet aan de behoefte bij gemeenten. Een aantal gemeenten hebben het Rijk hier om gevraagd. Een landelijk overzicht kan gemeenten helpen om meer rekening te houden met gezondheidseffecten en het bekijken welke maatregelen in concrete gevallen mogelijk zijn of voorgeschreven kunnen worden.

Maatregel C. Geurhinder:
Kabinet roept gemeenten op om op basis van de bestaande regelgeving strengere eigen normen op te stellen.

Inzet VNG:
Gemeenten kunnen deels voldoen aan deze oproep. Daarbij vragen wij de staatsecretaris komend half jaar de Wet Geurhinder en Veehouderij te evalueren. Een aantal gemeenten in Noord-Brabant heeft de procedure al gestart voor aanscherping van hun geurnormen in de lokale geurverordening. De aanscherping is geen oplossing voor geuroverlast van bestaande bedrijven waar geen veranderingen plaatsvinden en waarvoor geen nieuwe vergunning o.i.d. nodig is.
Verder speelt de geurproblematiek niet in alle regio's. Diverse gemeenten (in bijvoorbeeld Overijssel, Gelderland en Drenthe) geven dan ook aan dat zij hun geurnormen niet zullen aanscherpen omdat dit bij hen geen maatschappelijk probleem is.
De Wet geurhinder en veehouderij (Wvg) gezamenlijk met gemeenten te evalueren om te bepalen of de geurnormen in de wet moeten worden bijgesteld. De normen zijn destijds vanuit een ruimtelijk oogpunt tot stand gekomen (ruimtelijke verdeling voor geurbelasting) en niet onderbouwd vanuit volksgezondheid. Gemeenten willen nadrukkelijk niet dat de toetsingssystematiek uit de Wgv wordt afgeschaft, zoals het Rijk bij invoering Omgevingswet had voorgesteld. In het VNG-standpunt voor Omgevingswet wordt onderbouwd waarom de systematiek behouden moet blijven. De evaluatie van

de Wgv kan dit standpunt verder onderbouwen.

Maatregel D. Fijnstof-problematiek:
Via een wijziging van het Besluit huisvesting ammoniak in 2014 worden emissienormen voor fijnstof van kracht. Deze emissienormen dragen, afhankelijk van de ontwikkeling van het aantal dieren, bij aan de vermindering van de fijnstofemissie uit de veehouderij.

Inzet VNG
De vermindering van de fijnstofemissies is positief. Hierdoor verminderen tevens de emissies van (aan fijn stof gebonden) endotoxinen. Bij het NSL (Nationaal samenwerkingsprogramma lucht) is geïnventariseerd in welke gemeenten veehouderijen zijn met overschrijding van de normen voor fijnstof. Diverse gemeenten werken aan het oplossen van de knelpunten.

Maatregel E. Endotoxinennorm:
De staatssecretaris van infrastructuur en Milieu zal de endotoxine advieswaarde zoals geadviseerd door de Gezondheidsraad nader laten uitwerken voor de vergunningverlening aspect milieu.

Inzet VNG: Deze maatregel is positief. Voor gemeenten is bij de uitwerking van belang dat de norm goed uitvoerbaar is en dat voor toetsing zoveel mogelijk aansluit bij al bestaande toetsingskaders (incl. bijbehorende berekeningsprogramma's). IenM is al begonnen met de uitwerking, samen met enkele provincies. VNG is ook bij dit overleg betrokken en gevraagd om enkele gemeenten aan te leveren voor de begeleidingscommissie.

Maatregel F. Veehouderij en gezondheid Omwonenden (VGO)-onderzoek:
Het aanvullend onderzoek naar kwantitatieve gezondheidseffecten van veehouderijen, het VGO-onderzoek, is opgestart.
Het is positief dat dit verder onderzocht wordt en gemeenten wachten op de uikomsten van dit onderzoek. De informatie is nodig voor goede onderbouwing van gemeentelijk beleid en besluitvorming over gezondheidsaspecten.

Maatregel H. Beoordelingskader Gezondheid en Milieu:
Door gebrek aan normen en kennis over te nemen risicobeperkende maatregelen wordt de lokale toepassing van het beoordelingskader bemoeilijkt. Met de in de kabinetsreactie beschreven maatregelen wordt beoogt het beoordelingskader gezondheid en milieu te concretiseren.

Inzet VNG
Het beoordelingskader is goede basis voor het maken van afspraken op lokaal niveau. Gemeenten moeten met vragen over toepassing van het beoordelingskader wel bij het kennisplatform terrecht kunnen. Gemeenten hebben aangegeven dat voor het gebruik nog een aantal zaken moesten worden uitgewerkt. Met de maatregelen uit de kabinetsbrief lijkt hier vorm aan te worden gegeven.

UIT RAPPORT: 'VAN VERWERPING TOT VERHEFFING, Q-KOORTS IN NEDERLAND 2005-2010'

BIJDRAGE GERT VAN DIJK – EVALUATIE COMMISSIE Q-KOORTS

Conclusies en aanbevelingen

pag. 109

9.1 Conclusies

Naar aanleiding van de analyse en evaluatie van de Q-koortsuitbraak trekt de commissie de volgende algemene conclusies.

1. De Commissie constateert dat er op verschillende momenten doortastender had kunnen en moeten worden opgetreden. In het verlengde van wat de Commissie hierover in Hoofdstuk 7 van dit rapport opmerkt, kan echter ook nu niet met zekerheid worden gezegd dat de uitkomst en het ziekteverloop dan ook daadwerkelijk anders waren geweest. Het ging bij de Q-koorts om een vraagstuk waarbij veel onduidelijk was, en nog steeds is. Er was voor alle partijen een leerproces noodzakelijk, zowel wetenschappelijk als bestuurlijk en in de uitvoering. Wel kunnen en moeten er lessen worden getrokken, om in de toekomst adequater op te treden bij een soortgelijke uitbraak van een zoönose en het leerproces sneller te doorlopen.
2. Op meerdere momenten bleek relevante informatie, bijvoorbeeld over het vóórkomen van humane Q-koortsgevallen in associatie met melkgeitenbedrijven in 2005 en 2006, onvoldoende te zijn gecommuniceerd, zowel tussen als binnen de betrokken instanties. Dit had onder andere tot gevolg dat de Q-koortsuitbraak in 2007 als een eenmalige gebeurtenis beschouwd werd, en niet werd geplaatst in het licht van het al in 2005 en 2006 vóórkomen van Q-koortsuitbraken op melkgeitenbedrijven. Bij gevolg werd de urgentie van de situatie in 2007 onvoldoende op waarde geschat.
3. Een opmerkelijk punt betreft de verschillende werkwijzen c.q. verschillen in 'beleidslogica' van VWS en LNV als het gaat om 'het bewijs' dat melkgeitenbedrijven de meest waarschijnlijke infectiebron van de Q-koorts onder mensen waren. In de werkwijze van VWS volstond het gegeven van de clustering van humane gevallen rond melkgeitenbedrijven met abortusuitbraken. Voor VWS gold de kennis, dat geiten en schapen de meest voorkomende bron van Q-koortsuitbraken bij de mens

pag. 110

zijn, als voldoende basis voor eerste interventies. LNV bleef wijzen op het gebrek aan wetenschappelijk bewijs van causaliteit. Dat was in haar perceptie noodzakelijk vanwege te verwachten juridische toetsing van maatregelen. Dat beide ministeriessaan deze principieel verschillende 'aanvliegroutes' vasthielden, heeft vertragend gewerkt op de uitwerking van maatregelen en oogde naar buiten, in de communicatie naar betrokkenen, verwarrend.
4. In haar aanpak heeft LNV zich lang laten leiden door de opvatting dat C. burnetii alom in het milieu aanwezig is en dat dàt gegeven alleen een afdoende verklaring bood voor de humane Q-koortsgevallen. Deze hypothese bleek ten aanzien van de gevolgen niet langer houdbaar toen na 2007 elk jaar steeds grotere aantallen humane Q-koortsgevallen optraden in vergelijking met de voorafgaande jaren, iets waarvoor deze hypothese

geen verklaring bood. Het epidemiologisch bewijs dat melkgeitenbedrijven de bron van infecties waren, werd sterker toen bleek dat de infectiegraad in de bevolking omgekeerd evenredig was aan de afstand tot een geitenbedrijf waar een abortusstorm had plaatsgevonden. Bovendien gaven tankmelkmetingen vanaf begin 2009 aan dat – in tegenstelling tot de verwachting – de meeste melkgeitenbedrijven niet met Q-koorts besmet waren. Hierop paste LNV haar opvatting aan en ontstond de bereidheid - en wel per direct - om interventies te plannen specifiek gericht op besmette melkgeitenbedrijven.

5. Het onderzoek naar de vermoedelijke infectiebron van Q-koorts is geruime tijd gehinderd door beroep op het privacy-argument. Tot aan de meldingsplicht van Q-koorts heeft dit het exact lokaliseren van besmette bedrijven bemoeilijkt en te lang berichtgeving in de media afgehouden van de zaken waar het werkelijk om ging, namelijk hoe een einde aan de uitbraak gemaakt kon worden. Het argument van bedrijfsprivacy kan niet domineren in een proportionele aanpak van een publiek volksgezondheidsprobleem en zeker niet in een aanpak gestoeld op het voorzorgsbeginsel. Het is overigens de indruk van de Commissie dat deze discussie eerder óver dan mèt de bedrijfssector gevoerd werd. Juist in een uitbraak waar de bevolking meer dan de dieren getroffen wordt door de gevolgen van een infectieziekte zoals Q-koorts, is transparantie over de vermoedelijke bron, uitwisseling van gegevens zonder beperkingen en gerichtheid op spoedige interventie om verdere verspreiding van ziekteverwekkers te voorkómen, onderdeel van een professionele bedrijfsvoering door de betrokken sector en de ministeries, en in ieders belang.
6. Zowel het ministerie van LNV als het ministerie van VWS is in haar reactie op de

Q-koortsuitbraak te terughoudend opgetreden. Naar het oordeel van de commissie is het bestuurlijk handelingsperspectief te lang opgehouden door onenigheid over het – onder 3 en 4 beschreven – wetenschappelijk fundament van de interventies. Ook werd de Q-koortsuitbraak aanvankelijk als regionaal en niet als een landelijk probleem gepercipieerd. Dit resulteerde in een afwachtende houding van beide ministeries. LNV legde onvoldoende doortastend maatregelen op, die aanvankelijk ook niet dwingend waren. LNV werd onvoldoende aangesproken door VWS, dat de bestuurlijke opvolging van de met LNV gemaakte afspraken niet of onvoldoende tijdig bewaakte en als poortwachter van de publieke volksgezondheid doorzettingsmacht had moeten tonen, maar die formeel niet had.

7. Bovenvermelde punten vonden evenzo hun weerslag in de communicatie naar het publiek en de betrokken sector. Naar het oordeel van de Commissie zijn de ministeries er onvoldoende in geslaagd tijdig een eenduidige, integrale visie op de aanpak van de Q-koortsuitbraak uit te dragen. Dit gebrek aan centrale regie – die de vele onzekerheden bij de aanpak van de Q-koortsuitbraak overigens niet had hoeven verdoezelen maar juist had moeten benoemen – vertaalde zich in een vóórtdurende onrust onder de bevolking en bestuurders in betrokken regio, en straalde geen urgentie naar de sector uit.
8. Meer urgentie had misschien niet het fysieke probleem van de Q-koorts, maar wel veel onzekerheid, individueel en maatschappelijk ongenoegen en soms gebrekkige samenwerking kunnen voorkomen. Het achterwege blijven van een meer geëigende en transparante communicatiestrategie zette herhaaldelijk verschillende belanghebbende partijen op het spoor om dan zelf maar op zoek te gaan naar de feiten, dan wel buiten de formele kanalen om aandacht te trekken van bestuurders. Dat zaaide onrust bij een toch al bijzonder lastig maatschappelijk vraagstuk.
9. Het bedrijfsleven is nauwelijks aangesproken op zijn verantwoordelijkheid door de overheid.

9.2 Welke lessen voor de toekomst kunnen uit de aanpak en bestrijding van de Q-koorts in Nederland worden getrokken?

1. De overheid moet in de toekomst een crisis zoals de uitbraak van de Q-koorts ‘oplossen samen met’ de direct betrokkenen en de crisis niet ‘oplossen vóór’ hen. Het laatste uitgangspunt schept verwachtingen die niet kunnen worden waargemaakt en leidt vervolgens tot verwarring, onrust en ontevredenheid. In de situatie van een opduikende zoönose in de toekomst, zal de overheid de problemen samen mèt bedrijfsleven en samenleving moeten oplossen.
2. Het is daarbij van essentieel belang dat de overheid prompt en open communiceert over wat zij wel en ook over wat zij (nog) niet weet. Dat laatste lijkt misschien vanzelfsprekend maar in de praktijk bleef dit vaak en te lang achterwege, vanuit het onjuiste vertrekpunt dat men alleen wilde communiceren als daaraan ook een handelingsperspectief kon worden gekoppeld.
3. De Commissie is van oordeel dat in voorkomende gevallen de betreffende sector in een eerder stadium moet

worden betrokken en aangesproken. Dit geldt niet alleen ten aanzien van de contacten met Landbouw, maar nadrukkelijk ook ten aanzien van die met VWS.

4. Wetenschap kan de veiligheid van een onomstotelijke zekerheid, die voor het instellen van ingrijpende beleidsmaatregelen wordt nagestreefd, niet altijd bieden. Dat neemt echter niet weg dat wetenschap de voornaamste bron van kennis blijft. Kennis biedt geen garantie op juiste besluitvorming, maar is wel een voorwaarde om verantwoorde beslissingen te kunnen nemen. Het is van belang zich daarbij te laten adviseren door zo onafhankelijk mogelijke specialisten, die liefst over grenzen heen kunnen kijken.
   De Commissie realiseert zich dat de veterinaire en humane gezondheidszorg twee aparte werelden vormen. Op zich is dat geen probleem. In een wereld van vèrgaande specialisering staat elke verdeling van taken tussen organisaties of beleidsgebieden nu eenmaal soms een geïntegreerde aanpak in de weg. Uiteindelijk is er altijd een grens waarover specialisten uit verschillende domeinen overheen moeten om elkaar te vinden. In laatste instantie is het de taak van 'de politiek' c.q. de democratie om de verschillende invalshoeken tegen elkaar af te wegen.

pag. 113

5. Zoals het wetenschappelijk bedrijf een internationale aangelegenheid is, geldt dat ook voor de praktijk van overheidsbeleid. De ervaringen met vergelijkbare problematiek in het buitenland verdienen een plaats in de eerste adviezen aan de beleidsmakers.
6. De commissie ziet geen intrinsieke weeffouten in de huidige uitbraakadviesstructuur van signaleringsoverleg, outbreak management team en deskundigenberaad, bestuurlijk afstemmingsoverleg tot ministerieel besluit, maar acht bij zoönosen een aantal extra zekeringen, met name betreffende de inbreng van veterinaire zijde en vroege betrokkenheid van het bedrijfsleven, essentieel.
7. In het geval van een zoönose waarbij de consequenties zich beperken tot ziektegevallen bij de mens, en het dier niet of nauwelijks klachten vertoont, zoals het geval is bij Q-koorts, dient de humane kolom (VWS) het initiatief te nemen bij de signalering, definitie, beoordeling en management van een eventuele crisis.
8. Voor wat betreft monitoring en surveillance van zoönosen bij landbouwhuisdieren door de GD, moet geborgd worden dat de verzamelde informatie met het CIb/LCI gedeeld en besproken wordt. Het is gewenst dat het meldingssysteem van de GD periodiek wordt geaudit. Als die afspraken helder gemaakt kunnen worden, hoeft het private karakter van de GD naar het oordeel van de Commissie geen beletsel te zijn.
9. Bij een zoönotische crisis heeft VWS het voortouw, maar dit laat onverlet dat wanneer het CIb meent dat er sprake is van een ernstige (regio-overschrijdende) infectie, en een OMT instelt, ze eigen expertise steeds aanvult met specifieke deskundigen vanuit veterinaire kring. Immers, volwaardige representatie van veterinaire expertise is net zo essentieel als humane expertise bij de oplossing van een zoönose. Dat betekent dat de samensteller van het OMT, in casu de directeur van het CIb, goed op de hoogte moet zijn, dan wel zich op de hoogte moet laten stellen, van de veterinaire structuren en specialisten. Het ligt voor de hand dat de GD deelneemt in het OMT, maar haar meerwaarde maakt haar – door een directe (zakelijke) relatie met veehouders en dierenartsen – tegelijk minder onafhankelijk. Verder is het van belang dat het bedrijfsleven tijdig betrokken wordt. Via het BAO, onder voorzitterschap van de DG Volksgezondheid VWS, dat het OMT-advies beoordeelt op bestuurlijke haalbaarheid en logistieke uitvoerbaarheid,

pag. 114

   belandt dit advies bij de ministers van VWS en LNV, waarbij VWS doorzettingsmacht heeft. De gemandateerde DG Volksgezondheid VWS stelt in praktijk het beleid vast en adresseert wiè wàt wanneer moet doen. De Commissie acht dit een goede structuur.

10 Ook bij niet-meldingsplichtige dierziekten moet het OMT privacy-overwegingen terzijde kunnen schuiven ten behoeve van gericht brononderzoek.

11 De Commissie zou graag zien dat de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) de naam van onafhankelijke, deskundige 'autoriteit' waar kan maken. De VWA dient op te kunnen treden als regisseur en crisismanager, geleid door de adviezen van het OMT en besluiten van het BAO. Meer dan nu het geval is zou de nieuwe VWA (nVWA) onafhankelijk gemaakt kunnen worden van de twee betrokken beleidsdepartementen. Immers, om een werkelijke autoriteit te worden dient de nVWA op termijn op enige afstand van de ministers (ministeries) te worden geplaatst. De Commissie beveelt aan dat er een vervolgstudie komt naar de juridische status van VWA in relatie tot het takenpakket van de nVWA.

12 De humane en veterinaire kolommen dienen op het terrein van zoönosen beter te worden geïntegreerd, wat geïllustreerd wordt in het hierna volgende schema. Het voorgestelde model kan worden uitgebreid naar natuurbeheer en andere sectoren die met zoönosen te maken kunnen krijgen. Wat betreft de nog vrijwel ontbrekende monitoring bij deze sectoren wordt verwezen naar het recente Emzoo rapport.

'VOORBIJ DE HANDELINGSVERLEGENHEID TEN AANZIEN VAN DIERZIEKTEN EN VOLKSGEZONDHEID'

BIJDRAGE ROEL DURING, WAGENINGEN UNIVERSITEIT, ALTERRA

Analyse

Er leven veel dieren in de directe leefomgeving van mensen. De afstandsrelatie tussen dieraantallen, veehouderijbedrijven en bewoningskernen is weergegeven in de twee onderstaande staafdiagrammen. Er is reden tot zorg, want echt veilige afstanden bestaan niet in Nederland en het gaat om erg veel bedrijven. In het geval van de Q-koorts is aannemelijk gemaakt dat met het uitrijden van mest in het voorjaar de bacterie tot aan de rand van de bewoningskernen is gebracht. De geiten staan in een potstal, het vruchtwater bij een miskraam loopt in de laag stro en mest waar de geiten op leven, en die wordt vervolgens uitgereden. Dit gevaar kan beter gereguleerd worden met een combinatie van mestregelgeving en bestemmingsplan- c.q. omgevingsplanregels (voortbordurend op het Kabinetsstandpunt inzake omvang intensieve veehouderij en schaalgrootte van 14 juni 2013, met name het punt mestverwerkingsplicht en mestplaatsingsovereenkomsten).
Planologisch is de zaak niet onder controle, omdat er wel veel aandacht is voor de bescherming van natuur en milieu, maar niet van de mens. We kunnen zelfs de vraag stellen of de Europese regelgeving rondom natuur de situatie voor de mens niet heeft verslechterd: dit zou nader onderzocht moeten worden. In veel bestemmingsplannen ontbreekt een precieze omschrijving van grondgebonden en intensieve landbouw. De rechtsgrond om vestiging te weigeren op een plek nabij bewoning kan daardoor ontoereikend zijn. Veel kleine traditionele familiebedrijven, die zich in of nabij de dorpskernen bevinden, stoppen: de (emissie)ruimte die hier ontstaat kan via een ingewikkelde salderingsmethode worden gebruikt voor hervestiging of nieuwvestiging in het buitengebied. In de regel treedt intensivering op en bedragen de afstanden tot de woonkern minder dan vijf km. Niet altijd komt er vervolgens een intensief bedrijf voor in de plaats, maar incidenteel gebeurt het (zie uitspraak Raad van State bij Landbouwontwikkelingsgebied Twenterand, zaaknummer 201204314/1). In de recente golf van herzieningen van de bestemmingsplannen buitengebied is het onderwerp volksgezondheid niet of nauwelijks aan de orde gekomen en als er in de ingediende zienswijzen geen expliciet punt van gemaakt is, dan is een verdere verslechtering van de situatie mogelijk. De weg naar de Raad van State is dan ook niet meer mogelijk. Er zijn zelfs bestemmingsplannen waar in het geheel geen zienswijzen zijn ingediend (beleid van de gemeente om dit te voorkomen) en die primair gericht zijn op het vergroten van de mogelijkheden voor agrarische bedrijven en die niet voldoen aan de Europese regelgeving. Het is dan een fait-accomplit. Op zich is dit niet erg, als er maar geen risicoverhogende bedrijfsvestiging mogelijk wordt gemaakt. Als laatste kan gewezen worden op het (planologisch) bestaan van agrarische bedrijven met een kleine intensieve neventak. Deze bedrijven kunnen eveneens ontwikkelingsruimte opeisen in de recent herziene bestemmingsplannen en lang niet altijd liggen deze op locaties die ver van bewoningskernen verwijderd zijn (zie de diagrammen).
De vraag is of de afstand van landbouwontwikkelingsgebieden tot bebouwde kommen voldoende veiligheidsgaranties biedt en of milieu-hygiënische verbeteringen soelaas bieden. Dit is uitgebreid bediscussieerd in de discussies over varkensflats en verantwoord kippen houden. De ervaring tot dusverre leert dat de mogelijkheden van controle in perioden van relatieve rust altijd overschat worden. Recent is de stroom uitgevallen in

de stal van een veehouderijbedrijf, waardoor een groot deel van de dieren stierf en de boer in het ziekenhuis terecht kwam. Bij de Q-koorts ruimingen is een ruimer overleden en bij de Vogelgriep werkten uitzendkrachten, geworven in Amsterdam en Rotterdam, onbeschermd en gingen aan het einde van de dag met het openbaar vervoer naar huis. Het risico bij het overgaan van het virus op de mens was hier aanwezig. Ook boeren en eventuele ruimers ingeval van dierziektes moeten goed beschermd worden.

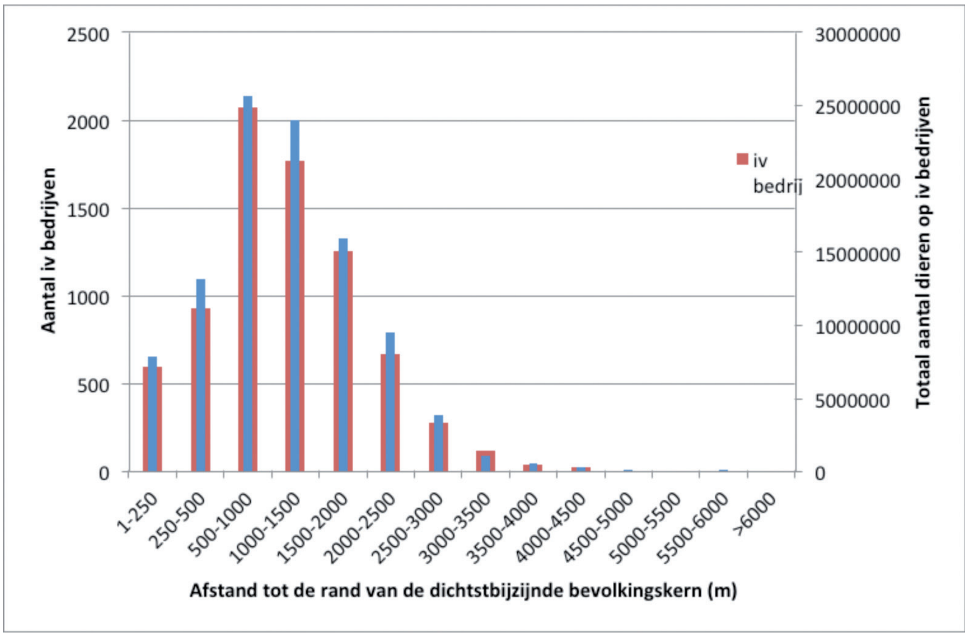
PERSPECTIEVEN

Het enkel normeren van de afstand tussen een veehouderijbedrijf (al of niet intensief) en bewoning is niet aan te raden, want de ervaring leert dat normen steevast worden opgevuld. Het voorstel van een norm van 250 meter zou in geval van opvulling leiden tot een schrikbarende verslechtering van de situatie. Deze afstand verbleekt ook als we die vergelijken tot de afstand welke de agrarische sector zelf veilig acht tussen intensieve bedrijven en haar fokbedrijven: deze bevinden zich namelijk in de Flevopolder. Het is raadzaam om te werken met stand still beginsels, die er in voorzien dat verdere beweging van dierhouderijen naar bewoningskernen en toename van dieren ingevolge de recente bestemmingsplanherzieningen onmogelijk maakt. Ik raad aan om de risico's van veehouderijverplaatsingen onder te brengen in het onderdeel Milieu-Effect-Rapportage van de nieuwe Omgevingswet. Dan wordt het bevoegd gezag telkens gedwongen om de laatste inzichten ten behoeve van haar besluitvorming te bundelen, en deze ook te delen met mensen die zich om gezondheidsredenen willen verweren tegen de oprukkende veestapel. Zonder de risico's precies te kunnen kwantificeren, moet het mogelijk zijn om risicoverslechteringen in beeld te laten brengen in een MER-procedure. Dit kan ook heilzaam werken voor het uitkristalliseren van zoiets als " aansprakelijkheid" .
Het credo " ontwikkelruimte moet je verdienen" , dat nu gebezigd wordt in het provinciaal omgevingsbeleid is nog niet uitgekristalliseerd en biedt goede mogelijkheden om met de agrarische sector in overleg te treden in het kader van de doelstellingen van de commissie van Doorn (al het vlees duurzaam in 2020), waarbij dan veel aandacht moet zijn voor het voorzorgsprincipe dat gezond vlees alleen kan komen van gezonde dieren. Zoals de ZLTO al bepleit op haar site in het dossier Q-koorts, moet er gewerkt worden aan dierrassen die zichzelf gezond kunnen houden. Hier ligt een onduidelijkheid met de Omgevingswet, want het is de vraag op welke rechtsgrond de provincie en de gemeente een bedrijf ontwikkelingsruimte (bijvoorbeeld het onder- of overschrijven van het maximale bouwblok van 1,5 ha) kan geven of onthouden. Kunnen zij de Wet Publieke Gezondheid daarvoor gebruiken? Erg de vraag.
De vraag naar wettelijke instrumenten om het risico structureel te verkleinen is niet eenvoudig. Als de zorgplicht in de Omgevingswet zou worden vervangen door voorzorg (het handelen zonder volledig legitimerende kennis om de veiligheid van mensen te waarborgen), dan zijn er wellicht mogelijkheden, door na te gaan wat een worst case zou kunnen inhouden en daarop te anticiperen. Op basis van de huidige wet- en regelgeving lijkt het mij schier onmogelijk om afstanden en dieraantallen te reguleren en dus is het denkbaar c.q. wenselijk om hiervoor een initiatiefwet op te stellen die niet enkel bestaat uit een norm, maar de juridische inbedding geeft aan een verbeteringstraject waarin afstanden worden vergroot, dieraantallen verminderd en milieu hygiënische condities verbeterd. Het is van belang om dit vanuit een landelijk overzicht te doen, want deze oplossingsrichting raakt het nationale en internationale speelveld waar de agrarische bedrijven zich in bevinden. Uiteraard kan daarna differentiering plaatsvinden op gemeentelijk niveau. Een betere ruimtelijke probleemanalyse dan de hier genoemde ervaringsfeiten is dan noodzakelijk.

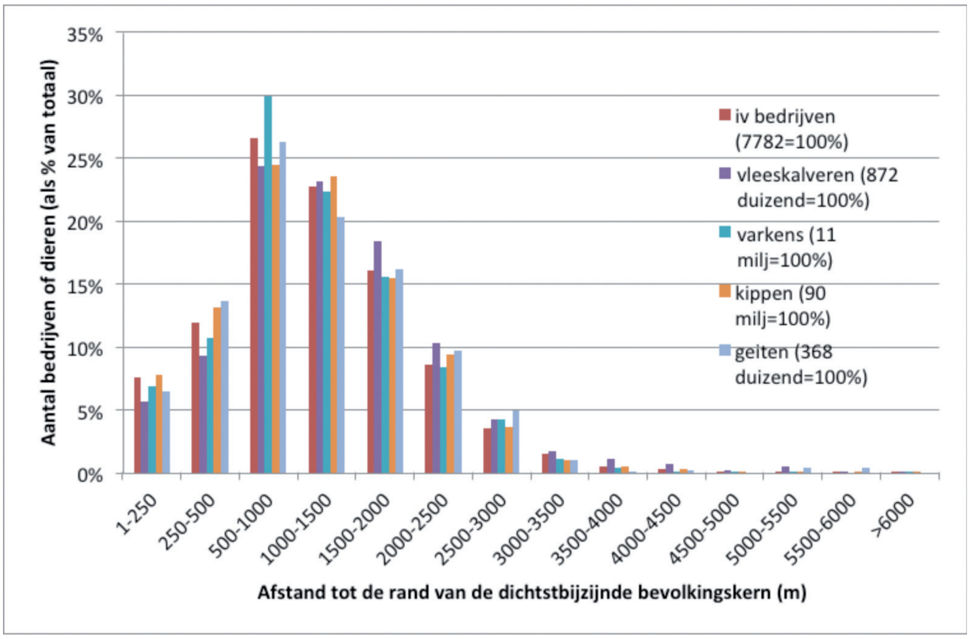
DAADKRACHT

In Oirschot kiest de gemeenteraad voor actie in plaats van een afwachtende houding tot er landelijke richtlijnen zijn uitgevaardigd. Ze kiest ervoor om de regulering van de gezondheidsrisico's ter hand te nemen via fijn stof en geur. Dit is een goed voorbeeld hoe de handelingsverlegenheid kan worden weggenomen. Het zou daarbij erg helpen als men daarbij zou mogen uitgaan van geuraccumulatie.
Het is raadzaam om een fonds in te richten voor zeer gerichte bedrijfsverplaatsing in de meest gevaarlijke situaties (b.v. de combinatie van korte afstand, verouderde bedrijfsvoering en balancerend op faillissement). Opkopen, moderniseren en verkopen en daarbij proberen zoveel mogelijk van het fonds revolverend te laten zijn. Op het moment dat een dierziekte overgaat naar de mens en van mens op mens overdraagbaar blijkt, dan is het raadzaam om bij het aller vroegste begin van een epidemie te spreken van een crisis. In bestuurlijke zin zou ik er dan voor pleiten om de minister van BZK aan het roer te laten staan om deze crisis op te lossen. De huidige situatie, waarin de minister van BZK slechts in actie komt als de ministeries die over landbouw en gezondheid gaan er samen niet uitkomen (zie de notitie van GGD Nederland over het wettelijk kader bestrijding Q-koorts), lijkt mij onvoldoende veiligheidsgaranties te bieden als we beseffen dat een bacterie of virus binnen twee weken de hele wereld over gaat.

Staafdiagram 1. Afstand van intensieve veehouderijbedrijven en dieraantallen tot de rand van de dichtstbijzijnde bewoningskern in meters



Staafdiagram 2. Afstand van intensieve en niet intensieve veehouderijbedrijven tot de rand van de dichtstbijzijnde bewoningskern in meters



Bronnen:

- *Commandeur, Monica & Leonne Jeurissen, Wim van der Hoek, Hendrik Jan Roest, Tia Hermans, 2013. Spatial relationships in the Q fever outbreaks 2007-2010 in the Netherlands. International Journal of Environmental Health Research. Published online 26 June 2013. http://dx.doi.org/10.1080/09603123.2013.800963*
- *Hermans, C.M.L. & L.J.J. Jeurissen, V. Hackert, C.J.P.A. Hoebe, submitted August 2013. Field-application of goat manure as a major source of human Q-fever. Subjected to the Journal of Infectious Diseases.*
- *Ministerie van Economische Zaken, 2013. Kabinetsstandpunt inzake omvang intensieve veehouderij en schaalgrootte. Brief d.d. 14 juni 2013 aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, DGA-DAD/13106144*

BIJDRAGE UIT TIJDSCHRIFT VOOR AGRARISCH RECHT: 'VEEHOUDERIJEN, VOLKSGEZONDHEID EN OMGEVINGSRECHT'

BIJDRAGE J.J.J (JOOST) DE ROOIJ, LINSSEN C.S ADVOCATEN

1. Inleiding

Algemeen

Volksgezondheid mag zich de laatste jaren verheugen in een stijgende aandacht als het gaat om de beoordeling van de toelaatbaarheid c.q. vergunbaarheid van (met name intensieve: in deze bijdrage beperk ik mij daar ook toe) veehouderijen. Voor deze toegenomen interesse zijn diverse factoren aanwijsbaar. De belangrijkste zijn naar mijn idee de uitbraak van Q-koorts in 2009. Dit was de eerste grootschalige uitbraak van een besmettelijke dierziekte die gevaar voor de volksgezondheid kon opleveren. Daar kwam bij het – door onder meer een toename van MRSA-gevallen[1] alsmede door deze Q-koorts ingegeven[2] – debat over de wenselijkheid van grootschalige veehouderijen, de zogenaamde megastallen, en de daarvoor in te richten landbouwontwikkelingsgebieden.[3] Dit laatste debat is in diverse arena's gevoerd, zoals in Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant, en in de Tweede Kamer.[4]
In Noord-Brabant heeft dit geleid tot een ingrijpende aanpassing van het ruimtelijk beleid. Kort gezegd zijn, na afkondiging van een voorbereidingsbesluit[5], bij de invoering van de Verordening Ruimte de ontwikkelingsmogelijkheden die de reconstructieplannen boden in forse mate teruggebracht. Ook in de Tweede Kamer is deze discussie gevoerd en zijn moties aangenomen, strekkende tot afkondiging van een moratorium via een voorbereidingsbesluit.[6]

Maatschappelijk debat

Als gevolg van deze ontwikkelingen is door de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna EL & I) begin 2011 onder meer een 'maatschappelijke dialoog megastallen' geïnitieerd, die gevoerd zal worden onder verantwoordelijkheid van oud-minister H. Alders, over de toekomst van de intensieve veehouderij. Mede op basis van de uitkomsten van deze maatschappelijke dialoog zal de Staatssecretaris van EL & I in oktober zijn visie op deze toekomst en met name de megastallen bekend maken.[7]
Ofschoon bij deze maatschappelijke dialoog meerdere aan de intensieve veehouderij gerelateerde aspecten aan de orde komen, zal het onderdeel volksgezondheid een belangrijke rol innemen.[8] Reeds in 2009 heeft de aandacht voor schaalvergroting in de veehouderij en maatschappelijke bezorgdheid over de effecten daarvan op de volksgezondheid ertoe geleid dat er een omvangrijk onderzoek is gestart naar de relatie tussen intensieve veehouderijen en volksgezondheid.[9] Recent is het eindrapport van dit onderzoek, geheten Mogelijke effecten van intensieve veehouderij op de gezondheid van omwonenden: onderzoek naar potentiële blootstelling en gezondheidsproblemen[10], openbaar gemaakt.[11] Het onderzoek is uitgevoerd door het Institute for Risk Assessment Sciences (IRAS) van de Universiteit Utrecht, het Nederlandse Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg

* Joost de Rooij is advocaat bij Linssen cs advocaten te Tilburg.

1. Zie *Intensieve veehouderij en gezondheid*. RIVM januari 2008, p. 10. en *Veegerelateerde MRSA: epidemiologie in dierlijke productieketens, transmissie naar de mens en karakterisatie van de kloon*, RIVM 2009, p. 15.
2. Zie het rapport *Mogelijke effecten van intensieve veehouderij op de gezondheid van omwonenden: onderzoek naar potentiële blootstelling en gezondheidsproblemen*, IRAS Universiteit Utrecht, NIVEL, RIVM, juni 2011, p. 5. MRSA staat overigens voor de Meticilline-resistente Staphylococcus aureus, zijnde een bacterie (die resistent is voor antibiotica) die bij mensen met verminderde weerstand infecties kan veroorzaken die kunnen leiden tot diverse aandoeningen zoals bloedvergiftiging of een longontsteking.
3. Naast de uitbraak van dierziekten wordt de bezorgdheid voor de gevolgen voor de volksgezondheid van dergelijke grote bedrijven ook ingegeven door de discussie in de laatste jaren over het antibioticagebruik in de intensieve veehouderij en de noodzaak, gelet op toenemende resistentie, om daar regels voor op te stellen. Zie in dit verband onder meer de een aantal moties strekkende tot het opleggen van beperkingen aan antibioticagebruik (*Kamerstukken II* 2010/11, 29 683, nr. 91 en nr. 200 en de brief van de Staatssecretaris EL&I aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2010/11, 28 286, nr. 512. Recentelijk (1 juli jl.) heeft de Stichting Diergeneesmiddelenautoreit (SDa) richtlijnen geformuleerd met het oog op het terugbrengen van de hoeveelheid antibiotica die veehouders voortaan mogen gebruiken (beoogd wordt een reductie van 50% in de komende twee jaar).
4. Ook de media heeft zich de laatste tijd in toenemende mate bezig gehouden met grootschalige veehouderijen. In dit verband dient met name de uitzending van Zembla van 19 maart 2011 genoemd te worden, welke uitzending overigens ook weer onderwerp is geworden van kamervragen (oa. *Kamerstukken II* 2010/11, 28 973, 49).
5. Afgekondigd op 19 maart 2010, gebaseerd op art. 4.1 lid 5 Wro, en genomen op de dag dat provinciale staten het burgerinitiatief negatieve gevolgen en schaalvergroting intensieve veehouderij ('Megastallen Nee') behandelde.
6. Zie onder meer *Kamerstukken II* 2009/10, 29 435, nr. 258, *Kamerstukken II* 2010/11, 28 286, 472 en 488. Er is weliswaar geen voorbereidingsbesluit genomen vanwege bezwaren van juridische en principiële aard (en hetgeen in het regeerakkoord is overeengekomen), maar de Staatssecretaris van EL&I heeft wel bij schrijven aan de VNG d.d. 25 maart 2011, referentie 193110, de moties aldaar onder de aandacht gebracht (zie *Kamerstukken II* 2010/11, 28 973, nr. 46).
7. *Kamerstukken II* 2010/11, 28 973, nr. 44, 46, 48 en 49.
8. De Staatssecretaris van EL&I heeft onder meer in ant-

(NIVEL) en het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en het Milieu (RIVM).
In het licht van het verschijnen van dit onderzoek wil ik in deze bijdrage ingaan op de relatie tussen volksgezondheid en intensieve veehouderijen en de wijze waarop dat juridisch vertaald werd en wordt en wellicht vertaald gaat worden naar het omgevingsrecht (waaronder ik versta de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, hierna Wabo, en de Wet ruimtelijke ordening, hierna Wro). Achtereenvolgens zal ik daartoe stilstaan bij de aard van de problematiek, het relevante wettelijke kader, de rechtspraak en de redelijkerwijs te verwachten toekomstige ontwikkelingen in het licht van het hiervoor genoemde recentelijk gepresenteerde eindrapport. Vervolgen sta ik kort stil bij de figuur van de provinciale ruimtelijke verordening. Ik sluit af met een conclusie.

2. Gezondheidsproblematiek

2.1 Algemeen

'Volksgezondheid' is een breed begrip. Voor deze bijdrage is het dan ook van belang de problematiek die ik wil behandelen nader af te bakenen. Bij mogelijke gezondheidsrisico's van intensieve veehouderijen zijn met name te onderscheiden gassen (bijvoorbeeld ammoniak), geur, fijnstof en zogenaamde bio-aerosolen. Hieronder wordt verstaan stofdeeltjes die ziektedragers zoals endotoxinen, virussen, bacteriën of schimmels kunnen bevatten.[12] Deze micro-organismen vormen de meest bekende bedreigingen voor de volksgezondheid, zoals MRSA, Q-koorts en influenza. Verder kunnen zij aandoeningen aan luchtwegen of maag en darmen veroorzaken.[13]
Met betrekking tot fijnstof, geur en ammoniak gelden min of meer exclusieve wettelijke toetsingskaders. Dit zijn hoofdstuk vijf van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen), de Wet geurhinder en veehouderij en de Wet ammoniak en veehouderij. Uitgangspunt is dat de gevolgen van deze emissies slechts beoordeeld worden in het licht van deze wettelijke kaders en niet nog eens separaat met betrekking tot volksgezondheid: bijzondere gevoeligheid met betrekking tot de gezondheid dient buiten beschouwing te blijven.[14] Daargelaten zaken als cumulatie en indirecte ammoniakschade worden deze gevolgen exclusief door deze wetten en regelingen bestreken. Ik laat deze aspecten hier verder dan ook buiten beschouwing. Ik zal mij in deze bijdrage beperken tot de hiervoor genoemde bio-aerosolen. Voorts beperk ik mij tot de gevolgen voor de omwonenden: risico's voor werknemers en de agrariër zelf laat ik eveneens buiten beschouwing.[15]

2.2 Onderzoeken

In Nederland was tot voor kort weinig veldonderzoek gedaan naar de effecten op de gezondheid van veehouderijen. De belangrijkste onderzoeken bestonden met name uit literatuuronderzoek. In het buitenland is weliswaar empirisch onderzoek verricht naar de relatie tussen intensieve veehouderijen en gezondheid, maar deze onderzoeken hadden met name betrekking op de agrariërs zelf. Ik noem kort de drie bekendste onderzoeken.
Het eerste onderzoek is een literatuurstudie van het RIVM uit 2008, geheten Intensieve veehouderij en gezondheid.[16] Deze studie heeft zich niet beperkt biologische agentia (de hiervoor genoemde micro-organismen zoals bacteriën, schimmels en virussen), maar laat zich eveneens uit over ammoniak, geur en fijnstof. De belangrijkste conclusie met betrekking tot de voor dit artikel relevante (eerstgenoemde) groep, de micro-organismen, is dat de blootstelling van omwonenden aan dergelijke stoffen zich beperkt tot de directe omgeving van intensieve veehouderijen, waaronder wordt verstaan enkele honderden meters.[17] Het gaat om de mogelijkheid dat de concentratie ten opzichte van de achtergrondconcentratie iets verhoogd kan zijn. Of dat gevolgen heeft voor de volksgezondheid, is daarmee nog niet gezegd. Met betrekking tot endotoxinen luidt de conclusie:

> 'Deze gegevens ondersteunen de conclusie dat blootstelling van omwonenden (niet-agrariërs) naar alle waarschijnlijkheid laag is en alleen in de directe nabijheid van agrarische activiteit is terug te vinden. Het is onduidelijk of de licht verhoogde concentraties rond agrarische bedrijven kunnen leiden tot effecten op de gezondheid.'[18]

Voor wat betreft bacteriën beperkt de conclusie zich tot MRSA:

> 'Ca 40% van Nederlandse slachtvarkens is drager van MRSA. Van deze bacterie worden mensen in de algemene bevolking gewoonlijk niet ziek. [...] Op grond van de huidige inzichten wordt de kans dat de bacterie via het milieu wordt overgedragen aan omwonenden gering geacht.'[19]

De tweede rapportage, eveneens van het RIVM uit 2008, Volksgezondheidsaspecten van veehouderij-megabedrijven in Nederland, heeft met name betrekking op de gevolgen van schaalvergroting van intensieve veehouderijen op de volksgezondheid.[20] Dit rapport heeft zich beperkt tot de hier bedoelde risico's voor de volksgezondheid.[21] Ook dit rapport, dat met name heeft bestaan uit literatuuronderzoek en het raadplegen van experts, komt niet tot een duidelijk verband:

---

woord op vragen van de leden van SP-fractie herhaald dat volksgezondheid een belangrijk thema is en dat de uitkomsten van het hier bedoelde onderzoek bij de dialoog betrokken zullen worden, *Kamerstukken II* 2010/11, 28 973, nr. 46.
9. *Kamerstukken II* 2008/09, 28 973, nr. 35.
10. Juni 2011.
11. *Kamerstukken II* 2010/11, 28 973, nr. 67.
12. *Volksgezondheidsaspecten van veehoudeij-megabedrijven in Nederland*, RIVM februari 2008, p. 3.
13. *Intensieve veehouderij en gezondheid*, RIVM januari 2008, p. 8.
14. ABRS 19 augustus 2009, 200806392, *LJN* BJ5506.
15. Voor het omgevingsrecht is de agrariër, hier synoniem met de bedrijfswoning, in feite niet relevant.
16. RIVM januari 2008.
17. Zie p. 28.
18. Zie p. 28, zie ook 8-12 en 29.
19. P. 28, zie ook p. 11.
20. RIVM februari 2008.
21. Onderzocht zijn een viertal zoönosen, dat wil zeggen infectieziekten die door micro-organismen die van dieren op mensen over kunnen gaan veroorzaakt worden. Micro-organismen bestaan uit drie hoofdgroepen, te weten virussen, bacteriën en parasieten en er is bij iedere groep een vertegenwoordiger gekozen (influenza, salmonella en toxoplasma).

> 'Een mogelijk verband tussen megabedrijven en het voorkomen en de verspreiding van zoönosen en antibioticumresistentie is op basis van de beschikbare literatuur niet eenvoudig vast te stellen, en verschilt per zoönose. Er zijn diverse bedreigingen maar ook enkele kansen bij verdere schaalvergroting. De balans hangt sterk af van de wijze waarop de bedrijfsvoering en het stalconcept worden ingevuld.'[22]

Vanuit de theoretische redenering[23] dat schaalvergroting tot meer risico's kan leiden, wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening zijn de belangrijkste dat wordt aanbevolen om een minimale afstand tussen bedrijven aan te houden van één tot twee kilometer en om geen varkens en pluimvee op één locatie te houden. Deze aanbeveling is met name ingegeven vanuit de gedachte dat, kort gezegd, de influenzavirussen op het varken, het pluimvee en de mens zich met elkaar zouden kunnen vermengen waardoor een nieuwe variant van het influenzavirus zou kunnen ontstaan.[24] Andere aanbevelingen zien met name op de bedrijfsvoering zelf.[25]
Het derde rapport dat ik noem dateert uit 2009 en betreft een informatieblad van de GGD, geheten Intensieve veehouderij en gezondheid.[26] In dit rapport (dat evenmin eigen empirisch onderzoek kent) wordt, zoals ook het geval was in het RIVM-rapport uit 2008, gekeken naar verschillende gezondheidsrisico's, te weten infectieziekten (influenza, MRSA en Q-koorts) en ammoniak, fijnstof, endotoxinen en geur, van de intensieve veehouderij, met name de schaalvergroting. Ofschoon wordt erkend dat met betrekking tot de meeste infectieziekten niet is aangetoond dat verhoogde blootstelling leidt tot besmetting[27], kent ook dit onderzoek diverse concrete aanbevelingen, met name ingeval van schaalvergroting bij landbouwontwikkelingsgebieden.[28] Ik noem in de eerste plaats wederom het hanteren van een zekere voldoende afstand (één tot drie kilometer tussen bedrijven of tussen landbouwontwikkelingsgebieden). Deze norm lijkt overigens niet te zijn ingegeven door de volksgezondheid, maar vanuit het oogpunt van (bestrijding van) dierziekten:

> 'Drie kilometer is een zone die onder andere wordt gehanteerd bij de bestrijding van besmettelijke, aangifteplichtige, dierziekten (beschermingsgebied). Een en twee kilometer worden in de literatuur genoemd als afstanden waarbinnen het risico op influenzavirusoverdracht tussen bedrijven duidelijk verhoogd is.'[29]

Verder wordt ook hier aanbevolen dat zo mogelijk moet worden vermeden de huisvesting van varkens en pluimvee op één locatie. Tenslotte bevat het blad een opsomming van maatregelen zoals binnenhuisvesting, het zoveel mogelijk voeren van een gesloten bedrijfsvoering, toepassing van luchtwassers, inachtneming van hygiëne- en /of IKB-voorschriften en beperking van antibioticumgebruik.

3. Wettelijke kader

Het wettelijk kader dat op de intensieve veehouderij van toepassing is, althans waar het gaat om de relatie met de volksgezondheid, wordt gevormd door drie wetten.

Wro

In de eerste plaats is dat de Wro. Deze wet biedt hét kader voor de inrichting van de ruimte en dus voor het aanbrengen of handhaven van een ruimtelijke scheiding tussen woonfuncties en veehouderijen. Centraal daarbij staat het criterium 'een goede ruimtelijke ordening' zoals opgenomen in onder meer art. 3.1 Wro. In het kader van de Wro en in het bijzonder het bestemmingsplan dienen alle belangen meegenomen te worden.[30]

Wabo

In de tweede plaats is daar de Wabo, die met betrekking tot effecten voor de omgeving afkomstig van inrichtingen vanaf 1 oktober 2010 de Wet milieubeheer heeft vervangen. Deze wet biedt het kader voor afgifte van de omgevingsvergunning en daarmee voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van onder meer de milieuhygiënische effecten van een inrichting op de omgeving. Bij deze milieuhygiënische effecten dient waar het betreft veehouderijen in de eerste plaats gedacht te worden aan geur, ammoniak en fijnstof. De Wabo beperkt zich daartoe echter niet. Het bereik van de omgevingsvergunning is voor zover hier relevant neergelegd in art. 2.14 lid 1, te weten de bescherming van het milieu en de (door de inrichting veroorzaakte) gevolgen voor het milieu. In art. 1.1 lid 2 wordt voor de betekenis daarvan verwezen naar art. 1.1 lid 2 Wet milieubeheer. In het kader van deze ruime reikwijdte van de Wet milieubeheer worden ook andere aspecten, waar men bij het begrip 'milieu' niet meteen zou denken, bij de omgevingsvergunning betrokken.[31]

GWWD

Ofschoon deze geen betrekking heeft op het omgevingsrecht, kan in de derde plaats de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, hierna te noemen GWWD, niet onvermeld blijven. De GWWD ziet echter niet op de beoordeling van de toelaatbaarheid van veehouderijen in relatie tot volksgezondheid. De GWWD kent 11 hoofdstukken. In feite lijkt enkel hoofdstuk II ('De zorg voor de gezondheid van die-

22. P. 17.
23. Zie p. 15 en 16.
24. P. 5, 6 en 19.
25. Ik noem onder meer het doorvoeren van ketenintegratie (gesloten bedrijven), een beperkt antibioticumgebruik en goed ondernemerschap, zoals hygiënemaatregelen.
26. Gezamenlijke GGD'en van Brabant en Zeeland, januari 2009.
27. Zie onder meer p. 7 met betrekking tot influenza: 'Infectie van omwonenden is nog nooit aangetoond.', p. 8 over MRSA: 'Bij een varkensbedrijf werd benedenwinds in de lucht tot op een afstand van 150 meter MRSA aangetoond. In hoeverre deze uitstoot ook kan leiden tot besmetting van andere bedrijven en omwonenden is tot nu toe onvoldoende bekend.', en p. 11 voor entodoxinen: 'Het is onduidelijk of de licht verhoogde concentraties rond agrarische bedrijven kunnen leiden tot effecten op de gezondheid van omwonenden.' Voor wat betreft Q-koorts wordt wel een verband aangenomen, zie p. 8, 9 en 12.
28. Het informatieblad is overigens ook bedoeld voor gemeenteambtenaren (p. 3).
29. P. 17.
30. Zie oa. ABRS 21 mei 2008, 200706411, *AB* 2009, 39, *LJN* BD2093.
31. Denk onder meer aan verkeershinder (ABRS 13 oktober 2010, 200909583, *LJN* BO0268) en visuele hinder (oa. ABRS 9 maart 2011, 201000600, *LJN* BP7171 en ABRS 13 oktober 2010, 200909583, *LJN* BO0268).

ren')[32] grondslag te kunnen bieden voor de eventuele preventieve regelgeving. Geen van de artikelen biedt echter een voldoende grondslag. De algemene bepalingen van afdeling 1 zijn te algemeen of hebben betrekking op het gebied van dierenwelzijn. Zo kan art. 3 slechts dienen als basis voor regelgeving op het terrein van de wijze van huisvesting, behandeling en controles daarop.[33] Art. 6 heeft enkel betrekking op regels waaraan markten en andere verzamelplaatsen van dieren (naar mijn idee dus geen veehouderijen) moeten voldoen. Bovendien is bij het stellen van die regels het criterium, evenals bij de artikelen 7 en 8, het voorkomen van verspreiding van smetstof. Onder smetstof wordt verstaan in art. 1 lid 1 GWWD

> 'elk micro-organisme of virus dat, of elke andere biologische eenheid die, een infectieziekte en elke parasiet, die een parasitaire ziekte bij dieren kan veroorzaken;'

Mede gelet op de definitie van besmettelijke dierziekte[34] gaat het weliswaar om de ziektebronnen die in dit artikel aan de orde zijn, maar deze stoffen zijn er in feite altijd nabij veehouderijen. Een verhoogde blootstelling aan deze stoffen is rond veehouderijen per definitie aan de orde.[35] Het is dus de vraag of eisen met betrekking tot ruimtelijke scheiding of andere maatregelen enkel met het oog op vermindering van emissie kunnen dienen ter voorkoming van verspreiding. Bovendien zullen er, bij normale contacten tussen bedrijven (bezoekers, zakelijke contacten zoals leveranciers en afnemers van voer, dieren, producten en mest), altijd reele mogelijkheden tot verspreiding zijn. Dit is inherent aan de veehouderij. Het moet dan ook niet gaan om de algemene, theoretische mogelijkheid van verspreiding (in algemene zin is dit verband tussen veehouderijen en volksgezondheid niet aangetoond, zie hiervoor in paragraaf 2.2), maar om de, gebaseerd op concrete feiten en omstandigheden, vrees voor besmetting en dus een uitbraak. Verder ziet afdeling twee van hoofdstuk II met name op het weren van ziekten uit Nederland en afdeling 3 op preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten in de situatie dat er een ziekte is uitgebroken en maatregelen getroffen moeten worden ter bestrijding en verdere verspreiding (preventie) daarvan. Bovendien moet het bij afdeling drie gaan om door de Minister aangewezen besmettelijke dierziekten (art. 15[36]), zodat deze afdeling toepassing mist voor de hier bedoelde micro-organismen (MRSA, endotoxinen).
Op het eerste gezicht lijken er in ieder geval met de Wro en Wabo voldoende juridische handvatten voorhanden om in het kader van de beoordeling van de toelaatbaarheid van intensieve veehouderijen de effecten op de volksgezondheid te toetsen.[37] In het navolgende ga ik in op de wijze waarop de rechtspraak met deze handvatten omgegaan is.

4. Rechtspraak

4.1 Wro

In het kader van de Wro voert de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ABRS) als het gaat om volksgezondheid in relatie tot veehouderijen een terughoudende koers. In de Voorzittersuitspraak van 22 maart 2010 werd de besluitvorming rond een wijzigingsplan ten behoeve van een geitenhouderij nog geschorst in verband met, naast de afstand tot omliggende bebouwing, de onzekerheden over de uitkomst van het provinciaal beraad omtrent de Q-koorts en de door de toenmalige minister van LNV afgekondigde maatregelen[38], maar in de bodemprocedure werd het beroep verworpen bij gebreke van beperkingen in de provinciale regelgeving, zoals afstandseisen, aan geitenhouderijen.[39]
In daaropvolgende rechtspraak, waarbij het ging om beroepen gericht tégen vestigings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor intensieve veehouderijen, heeft de ABRS geoordeeld:

> 'Daarnaast heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de risico's voor de volksgezondheid geen aanleiding geven om goedkeuring aan het plan te onthouden. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de bestrijding van besmettelijke dierziekten zijn regeling primair vindt in andere wetgeving en dat voorts aan de milieuvergunning voorschriften kunnen worden verbonden die de gevolgen voor de volksgezondheid voorkomen dan wel beperken.'[40]

In de meest recente rechtspraak stelt de ABRS uitdrukkelijk voorop:

> 'Bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in de vestigingsmogelijkheden van een intensieve veehouderij is de mogelijke besmetting door dierziekten een mee te wegen belang.'

Direct daarop volgt echter een overweging die in de hiervoor genoemde rechtspraak al aan de orde kwam:

---

32. Hoofdstuk I bevat algemene bepalingen, hoofdstuk III ziet op het welzijn van dieren, hoofdstuk IV op biotechnologie, hoofdstuk V op agressieve dieren, hoofdstuk VI op maatregelen met betrekking het behoud van raskenmerken bij fokkerijactiviteiten, hoofdstuk VII op het exporten van dieren en producten van dierlijke oorsprong, hoofdstuk VIIa op iet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten, hoofdstuk VIIB op honden- en kattenbont, hoofdstuk VIII bevat financiële bepalingen, hoofdstuk IX bevat overige bepalingen, hoofdstuk X ziet op toezicht en opsporing en tenslotte is er een hoofdstuk met slotbepalingen.
33. Regelgeving die op dit artikel is gebaseerd is onder meer het Besluit bedrijfscontrole varkensziekten, het Honden- en kattenbesluit 1999 en het Vleeskuikenbesluit 2010.
34. Eveneens in art. 1 lid 1, 'elke aantasting van de gezondheid van een dier die gevaar kan opleveren voor de gezondheid van andere dieren of van de mens.'
35. *Volksgezondheidsaspecten van veehoudeij-megabedrijven in Nederland*, RIVM februari 2008, p. 13.
36. Dit geschiedt in (de art. 2 tot en met 8 van) de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's.
37. Zie evenwel *Kamerstukken* 2010/11, 28 973, nr. 68, houdende een motie strekkende tot ontwikkeling van een toetsingskader voor de te verwachten effecten van intensieve veehouderijen op de volksgezondheid, aangezien de Wet milieubeheer en Wro ontoereikend zouden zijn.
38. Vz. ABRS 22 maart 2010, 200909182, *LJN* BL9574.
39. ABRS 3 november 2010, 200909182, *LJN* BO2685.
40. ABRS 24 november 2010, 200906074, *LJN* BO4822 en ABRS 1 december 2010, 200910297, *LJN* BO5732.

'De bestrijding van besmettelijke dierziekten vindt zijn regeling echter primair in andere wetgeving en daarnaast kunnen aan de milieuvergunning voorschriften worden verbonden om de gevolgen voor de volksgezondheid te voorkomen dan wel te beperken.'[41]

Een algemene verwijzing naar GGD-rapportages kan er niet toe leiden dat vrees voor de volksgezondheid aangenomen zou moeten worden, zeker niet als daar een bedrijfsspecifiek advies tegenover staat.[42] Daarbij acht de ABRS een zeker gezondheidsrisico acceptabel: bepalend is of een plan al dan geen 'onaanvaardbare' gezondheidsrisico's met zich brengt.[43] Zoals hiervoor is uiteengezet, bieden de diverse studies uit 2008 en 2009 geen basis om een direct verband aan te nemen tussen intensieve veehouderijen en de hier bedoelde gezondheidsproblemen bij omwonenden.
Vermeldenswaard in dit verband is nog de uitspraak van 15 juni 2011.[44] Daarbij ging de discussie over een wijzigingsbevoegdheid. Appellanten stelden zich op het standpunt dat, gelet op onduidelijkheid over de gezondheidsrisico's van megastallen, aan de in het bestemmingsplan van de gemeente Hellendoorn opgenomen wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van de vestiging van intensieve veehouderijen ten onrechte geen voorschrift in verband met de volksgezondheid was opgenomen. De ABRS verwerpt deze grief, onder meer op grond van de overwegingen dat er geen wettelijke normen gelden voor aan te houden afstanden vanwege de volksgezondheid, dat er op grond van de voorschriften in ieder geval een afstand van 250 meter tot omliggende bebouwing moet worden aangehouden én dat bij toepassing van de wijzigingsbevoegdheid

'zo nodig de resultaten van nieuwe onderzoeken betrokken kunnen worden.'

Bij het al dan niet aanwenden van een wijzigingsbevoegdheid geldt altijd dat alle belangen meegewogen moeten worden, ook opgekomen na vaststelling van het bestemmingsplan zelf en ook als dat kan leiden tot een weigering, ofschoon aan de wijzigingsvoorwaarden is voldaan.[45]
Voor appellanten schuilt, ofschoon het beroep werd verworpen, enige winst met name in de uitdrukkelijke overwegingen terzake van de ABRS en de bevestiging van de raad ter zitting van dit laatste aspect. Toepassing van de wijzigingsbevoegdheid zal in een concreet geval achterwege moeten blijven of ingeval van aanwending met succes aangevochten kunnen worden, indien uit nieuw onderzoek zou blijken dat nieuwvestiging vanuit het oogpunt van volksgezondheid niet toelaatbaar zou zijn. Uiteraard geldt hier (opnieuw) een marginale toets en kunnen over de interpretaties en gevolgen van dat nieuwe onderzoek tal van discussies rijzen.
De juistheid van de overweging dat aan de milieuvergunning voorschriften kunnen worden verbonden om de gevolgen voor de volksgezondheid te voorkomen dan wel te beperken, komt in de navolgende paragraaf aan de orde.

4.2 Wabo

Uit de hiervoor geciteerde rechtspraak volgt dat de ABRS verwijst naar de Wet milieubeheer, thans Wabo, voor de mogelijkheid om voorschriften aan de vergunning te verbinden om de gevolgen voor de volksgezondheid te voorkomen dan wel te beperken. Uit de relevante rechtspraak van de ABRS volgt evenwel dat de toetsing uiterst marginaal is. Uit wat oudere rechtspraak kan worden afgeleid, dat het stellen van nadere voorschriften aan een vergunning dan wel een weigering van de vergunning eerst aan de orde is, als tenminste aannemelijk kan worden gemaakt dat de inrichting een fors ('een zodanig') risico voor besmetting dan wel verspreiding van aan de intensieve veehouderij gerelateerde ziektes, zoals MRSA, betekent.[46] In meer recente rechtspraak vinden we, in omgekeerde volgorde, dezelfde overwegingen terug uit de hiervoor genoemde rechtspraak over ruimtelijke besluiten:

'Het aspect bestrijding van besmettelijke ziekten is een aspect dat primair zijn regeling vindt in andere wetgeving. Daarnaast blijft in het kader van verlening krachtens de Wet milieubeheer van een vergunning ruimte voor een aanvullende toets.'

Vervolgens toetst de ABRS wederom marginaal:

'Gelet op de stukken is de Afdeling van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat zich niet zodanig gevaar voor de verspreiding van de Q-koorts voordoet, dat dit zou moeten leiden tot het weigeren van de vergunning of tot het stellen van nadere voorschriften.'[47]

Ook hier geldt dat onderbouwing van een dergelijke beroepsgrond met een verwijzing naar algemene rapporten of documenten onvoldoende is.[48]

4.3 Conclusie

In de hiervoor aangehaalde rechtspraak met betrekking tot zowel milieuvergunningen (thans omgevingsvergunningen) als ruimtelijke plannen stelt de ABRS uitdrukkelijk dat de relatie veehouderijen en volksgezondheid primair geregeld wordt in andere regelgeving. Bedoeld wordt hiermee vanzelfsprekend de GWWD. Zoals ik in paragraaf drie heb uiteengezet, speelt de GWWD echter geen rol bij de hier bedoelde preventieve toets van intensieve veehouderijen.

Wro

Naar mijn oordeel is de redenering van de ABRS in hiervoor uiteengezette rechtspraak over ruimtelijke besluiten gelet op art. 3.1 Wro dan ook niet correct.
Daarbij moet meteen aangetekend worden dat naar mijn oordeel een correcte toepassing in algemene zin niet kan leiden tot een andere uitkomst. Weliswaar is het zo dat de bestrijding van besmettelijke dierziekten zijn regeling primair in andere wetgeving vindt, maar de hier aan de orde zijnde grieven zien niet zozeer op de bestrijding van besmettelijke

41. ABRS 9 maart 2011, 201003645, *LJN* BP7180, ABRS 15 juni 2011, 200904454, *LJN* BQ7935.
42. ABRS 29 juni 2011, 201101604, *LJN* BQ9689, ABRS 9 maart 2011, 201003645, *LJN* BP7180.
43. ABRS 9 maart 2011, 201003645, *LJN* BP7180.
44. 200904454, *LJN* BQ7935.
45. ABRS 15 mei 2000, *Gst.* 2001, 7133, nr. 8, ABRS 11 mei 2001, AB 2001, 293 m.nt. dG, ABRS 5 april 2011, 201012501, *LJN* BQ1024.
46. ABRS 10 juni 2009, 200808040, *LJN* BI7260ABS 2 december 2009, 200808770, *LJN* BK5089, ABRS 2 december 2009, 200902211, *LJN* BK5060.
47. ABRS 31 maart 2010, 200906025, *LJN* BL9611, zie ook ABRS 25 augustus 2010, 201001772, *LJN* BN4931
48. ABRS 2 februari 2011, 200909970, *LJN* BP2753.

dierziekten, maar op de preventie van risico's voor de volksgezondheid.[49] Anderzijds zou een andere benadering niet tot een andere uitkomst hoeven of zelfs kunnen leiden, aangezien uit de in paragraaf 3 genoemde onderzoeken niet gebleken is van een voldoende aangetoond (causaal) verband tussen intensieve veehouderijen en risico's voor de volksgezondheid in de hier bedoelde zin. Een min of meer vergelijkbare lijn kan ook worden aangetroffen in de rechtspraak met betrekking tot zendmasten (met name zogenaamde UMTS-antennes), waar ook gegriefd wordt over volksgezondheid, maar een duidelijke relatie niet is aangetoond. Zo overwoog de ABRS in de uitspraak van 14 januari 2009:

> 2.8.2. Het deskundigenbericht vermeldt dat uit wereldwijde onderzoeken naar de effecten van radiofrequente elektromagnetische velden die vanwege de frequentie van digitale TV en radio van toepassing zijn op deze situatie, blijkt dat radiofrequente elektromagnetische velden een nadelig gezondheidseffect kunnen hebben. Bij deze onderzoeken wordt onderscheid gemaakt tussen thermische effecten, te weten opwarming, en effecten door geïnduceerde stroom, te weten stimulering van spieren en zenuwen door elektrische stroompjes. Voor deze effecten zijn blootstellingslimieten opgesteld. Wat betreft de effecten op de korte termijn wordt in deze onderzoeken geconcludeerd dat deze niveaus in de woon- en leefomgeving zo goed als nooit voorkomen. Wat betreft de lange termijn wordt in de onderzoeken geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat radiofrequente elektromagnetische velden kanker of andere langetermijneffecten kunnen veroorzaken. Wel zijn er volgens dit bericht wetenschappelijke onzekerheden over de eventuele invloed van het gewijzigde blootstellingspatroon door het sterk toegenomen gebruik van met name mobiele telefonie en de daarmee gepaard gaande GSM- en UMTS-basisstations en over de betekenis van de rapportage van, soms ernstige, gezondheidsklachten. In het deskundigenbericht wordt vermeld dat deze onzekerheden voor de rijksoverheid aanleiding zijn geweest om een onderzoeksprogramma te starten en dat de gezondheidsraad hierover een advies heeft uitgebracht met aanbevelingen voor nader onderzoek en het opzetten van een kennis- en onderzoekscentrum. De overheid heeft echter volgens dit bericht nog geen aanleiding gezien om op grond van het voorzorgbeginsel een lagere grenswaarde vast te stellen voor radiofrequente elektromagnetische velden. Voorts staat in het deskundigenbericht dat de Wereldgezondheidsorganisatie en de Internationale Commissie voor Bescherming tegen Niet-Ioniserende Straling en de gezondheidsraad nauwgezet alle publicaties volgen en beoordelen, en mede op basis daarvan tot genoemde standpunten zijn gekomen. Het deskundigenbericht geeft aan dat het door het Wijkberaad e.a. genoemde BioInitiative Report geen wetenschappelijke publicatie is en geen nieuwe onderzoeksresultaten bevat. Uit het deskundigenbericht blijkt dat de onderzoeken voor een frequentierange gelden, waar zowel GSM en UMTS als (digitale) TV- en radiozenders onder vallen. De Afdeling ziet, gelet op het deskundigenbericht en het verhandelde ter zitting, in hetgeen de Stichting e.a en het Wijkberaad e.a. hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich bij het nemen van het bestreden besluit niet in redelijkheid op het advies van de gezondheidsraad en de Aanbeveling van de Europese Unie heeft kunnen baseren. Deze beroepsgrond faalt.'[50]

In het licht van het voorgaande is nog van belang dat het hier gaat om rechtspraak waarin beroepen gericht tégen vestigings- en uitbreidingsmogelijkheden voorlagen en werden verworpen. Het is de vraag of de uitkomst anders zou zijn indien het zou gaan om beroepen gericht tegen beperkingen aan veehouderijen, ingegeven door volksgezondheid. Het enkele feit dat andere regelgeving primair een zeker onderwerp regelt, maakt immers niet dat dat ruimtelijk gezien niet relevant is en tot beperkingen mag leiden. Zo is in de rechtspraak aanvaard dat gemeenten in bestemmingsplannen ontwikkelingsmogelijkheden voor de intensieve veehouderij beperken op grond van overwegingen die direct zijn afgeleid van de mestwetgeving.[51] Aangezien het in dat geval gaat om (nieuwe) beperkingen, is het primair aan het openbaar bestuur om dergelijke beperkingen te motiveren.[52] Gelet op al hetgeen hiervoor is uiteengezet, lijkt dat op het eerste gezicht geen gemakkelijke opgave. Uiteraard heeft de planwetgever een aanzienlijke beleidsvrijheid, doch een te vergaande beperking in bestemmingsplannen die door dit risico voor volksgezondheid wordt ingegeven en wordt gebaseerd op de eerder genoemde algemene onderzoeken, loopt naar mijn idee een reëel risico te sneuvelen wegens strijd met de art. 3:2 en 3:46 Awb en 3.1 Wro.

Wabo

Met betrekking tot de jurisprudentie die betrekking heeft op de Wet milieubeheer meen ik eveneens dat de ABRS hier kort door de bocht gaat. De Wet milieubeheer, thans Wabo, treedt terug daar waar andere wetgeving zaken regelt. Zo is er wél een rol weggelegd voor verkeershinder[53], maar niet voor verkeersveiligheid. Dat terrein wordt immers exclusief bestreken door de Wegenverkeerswet.[54] Voor wat betreft de volksgezondheid in relatie tot de intensieve veehouderij kan echter bezwaarlijk gezegd worden, dat de GWWD hier zaken regelt en zeker niet primair. De GWWD regelt de bestrijding van dierziekten, maar met name pas ná een uitbraak. Ook hier geldt echter dat een andere beoordeling naar mijn idee niet tot een andere uitkomst kan leiden, aangezien het verband tussen veehouderijen en gezondheidsproble-

---

49. Vgl. D.W. Bruil, 'Het bestemmingsplan buitengebied. Preadvies voor de jaarvergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht 2011', *Agr.r.* 2011, p. 154.
50. 200800497, *LJN* BG9796. Zie ook ABRS 17 oktober 2007, 200702242, *LJN* BB5808 en ABRS 19 juli 2006, 200508690, *LJN* AY4251.
51. Zie onder meer KB 11 januari 1990, AB 1990, 356 m.nt. AWK, KB 18 januari 1991, AB 1991, 375 m.nt. AWK, KB 17 oktober 1991, *AB* 1992, 129, en ABRS 7 augustus 2002, 200103513, *LJN* AE6221, *AB* 2003, 192, m.nt. TN.
52. In deze rechtspraak aangaande de relatie tussen bestemmingsplannen en de Meststoffenwet kon die motivering gevonden worden in het ontbreken van uitbreidingsmogelijkheden op grond van (art. 14 oud van) die Meststoffenwet.
53. oa. ABRS 29 april 2009, 200805289, *LJN* BI2647.
54. Zie oa. ABRS 7 juli 2010, 200905173, *LJN* BN0459 en ABRS 16 september 2009, 200808182, *LJN* BJ7772.

men bij omwonenden niet aangetoond is. Bij de Wet milieubeheer geldt daarbij nog meer dan bij de Wro dat strengere eisen worden gesteld aan het aantonen van deze relatie, aangezien de Wm-vergunning meer het karakter van een gebonden beschikking heeft en bestuursorganen beduidend minder beleidsvrijheid hebben dan bij planologie.[55]
De conclusie luidt dat er op dit moment voor het openbaar bestuur weliswaar theoretische mogelijkheden zijn om vanuit het perspectief van volksgezondheid intensieve veehouderijen aan banden te leggen althans met bepaalde beperkingen en voorschriften te confronteren, maar dat daarvoor gelet op de wetenschappelijke inzichten niet snel redenen voor aangenomen kunnen worden.

5. Onderzoek 'Mogelijke effecten van intensieve veehouderij op de gezondheid van omwonenden' en toekomstverwachtingen

5.1 Algemeen

Hiervoor ben ik kort ingegaan op de drie belangrijkste studies naar de relatie tussen intensieve veehouderijen en volksgezondheid. Zoals aangegeven bestonden de onderzoeken in Nederland met name uit literatuurstudies. Weliswaar heeft er eerder, met name in het buitenland, empirisch onderzoek plaatsgevonden, maar met name gelet op de aanleiding, de schaal en duur van het onderzoek en het door politiek en maatschappelijke organisaties daaraan toegekende belang, kan het rapport Mogelijke effecten van intensieve veehouderij op de gezondheid van omwonenden: onderzoek naar potentiële blootstelling en gezondheidsproblemen voor Nederland als veruit het belangrijkste onderzoek tot op heden worden aangemerkt.[56]

5.2 Bevindingen

Toch biedt het rapport weinig nieuwe inzichten. Enerzijds is duidelijk geworden dat rond intensieve veehouderijen sprake is van een verhoogde emissie van fijnstof met agentia als endotoxinen, Coxiella burnetti (veroorzaker van de Q-koorts) en MRSA-bacteriën. Dat er dus sprake is van verhoogde blootstelling, is evident. Anderzijds is echter niet duidelijk geworden, wat de effecten van die verhoogde blootstelling zijn voor omwonenden:

> 'Er bleek geen relatie te zijn tussen het aantal veehouderijbedrijven en de dierdichtheid in een postcodegebied (waarin de woning van de betrokkene stond) en de gezondheid van omwonenden. Alleen bij pluimvee werden relaties gevonden (minder gastro-enteritis en meer COPD[57] in een postcodegebied met pluimvee.' [58]

De onderzoekers concluderen in algemene zin (p. 14)

> 'Omwonenden van intensieve-veehouderijbedrijven zijn potentieel blootgesteld aan fijnstof, aan een aantal specifieke micro-organismen en aan endotoxinen. Op kortere afstand van de bedrijven, vooral als het meerdere bedrijven zijn, kan deze blootstelling effecten geven op de gezondheid, met name op de luchtwegen. Uit de resultaten van dit onderzoek kan niet simpelweg worden geconcludeerd om welke afstand tot bedrijven het nu precies gaat en bij welke concentraties gezondheidseffecten optreden. Daarvoor is met name nodig dat er op meer locaties wordt gemeten (verschillende typen bedrijven) en ook bij specifieke activiteiten (uitrijden mest, dierentransport). De kans op gezondheidseffecten van de huidige signalen van de Q-koortsbacterie en van MRSA in de omgeving van veehouderijbedrijven wordt als gering ingeschat. Het lijkt een verrassende bevinding dat astma minder vaak voorkomt onder omwonenden van veehouderijbedrijven. Deze bescherming lijkt daarmee ook te gelden voor omwonenden. Uit de literatuur was al een beschermend effect voor astma gevonden voor kinderen die waren opgegroeid op een boerderij. Mensen met astma hebben vaker infecties van de bovenste luchtwegen (exacerbaties) en longontsteking dan astmatici in plattelandsgebieden met minder veehouderijbedrijven. Longontsteking wordt vaker gezien in de nabijheid van intensieve veehouderij, vooral bij bedrijven met geiten en pluimvee. Omdat er vaker longontsteking werd gezien dan kan worden verklaard door de Q-koorts golf in 2009, dient de relatie tussen longontsteking en pluimveehouderij nader onderzocht te worden. Kinderen die wonen in de nabijheid van veehouderijbedrijven hebben, net als kinderen die zijn opgegroeid op een boerderij, vaker eczeem. Er bestonden weinig aanwijzingen dat zeer grote stallen, zogenaamde megastallen, sterker met gezondheidseffecten op omwonenden zijn geassocieerd.'

Ook na dit onderzoek geldt in algemene zin dat, ofschoon verhoogde blootstelling aan micro-organismen rond inten-

55. Deze beleidsvrijheid vindt zijn begrenzing in hetgeen uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit, zie ABRS 10 augustus 2005, 200407698, *LJN* AU0773, AB 2006, 161 m.nt. A.B. Blomberg, en ABRS 17 januari 2007, 200603909, *LJN* AZ6395, *AB* 2008, 186 m.nt. M.P. Jongma. Dientengevolge meen ik dat ook het preventiebeginsel (zie de artikelen 2.14 lid 1 sub a onder 5° Wabo en art. 5.4 lid 1 Bor) niet tot een andere uitkomst kunnen leiden, aangezien toch enig voldoende verband aangetoond moet zijn.
56. In één van de moties wordt verzocht het moratorium aan te houden totdat de resultaten van dit onderzoek bekend zijn, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 28 973, nr. 71.
57. COPD is een afkorting van Chronic Obstructive Pulmonary Disease, zijnde een verzamelnaam voor de longaandoeningen chronische bronchitus en longemfyseem.
58. Bij megastallen is wel een zeker verband gevonden: 'Er werden wel enige relaties gevonden tussen gezondheid en het aantal megastallen in een postcodegebied. Zo werd meer COPD gevonden als er een megastal (willekeurig welke diersoort) in een postcodegebied stond, en meer longontsteking en atopisch eczeem als het om megastallen met geiten ging. Vervolgens werden ook postcodegebieden bekeken met minstens één megastal, die grensden aan het postcodegebied waarin de woning stond. Nu blijkt er een sterke relatie te zijn tussen veehouderij en gezondheid voor met name infecties aan de bovenste luchtwegen. De effecten waren het duidelijkst rond megastallen met geiten.' Ook anderszins is bij geitenhouderijen een duidelijke relatie gevonden (p. 12): 'Voor longonsteking en Q-koorts is er wél een positieve relatie: bij een hogere blootstelling aan fijnstof worden deze aandoeningen vaker gezien. Voor Q-koorts is die relatie zeer sterk en hangt deze vooral met de afstand tot geitenbedrijven samen.'

sieve veehouderijen een gegeven is, er in algemene zin geen verband gelegd kan worden met volksgezondheidseffecten (MRSA, Q-koorts). Bij een aantal aandoeningen, met name aan de luchtwegen (astma, longontsteking), lijkt een verband eerder aannemelijk, maar ook hier blijft in belangrijke mate sprake van aannames en geen harde conclusies.

5.3 Vervolgstappen

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in zijn brief van 21 juni 2011 uiteengezet wat de vervolgstappen zullen zijn.[59] Hij neemt daarbij de aanbevelingen van de onderzoekers, met uitzondering van het onderzoek naar de relatie van astma en hooikoorts en nertsenfokkerijen, over. Deze aanbevelingen hebben betrekking op nader onderzoek naar een beoordelingskader (aanbeveling één), naar micro-organismen (zie aanbeveling twee), naar volksgezondheidseffecten (aanbevelingen drie en vijf) en het opzetten van surveillance netwerken (aanbeveling zes). Het onderzoek in het kader van de eerste aanbeveling zal voorgelegd worden aan de Gezondheidsraad, waarbij is aangekondigd dat er, mede in het licht van de motie Van Veldhoven c.s.[60] en de wens vanuit gemeenten en provincies om meer duidelijkheid, ook gekeken zal worden naar nut en noodzaak voor een minimale afstandsnorm tussen veehouderijen en woongebieden. De Gezondheidsraad zal gevraagd worden om binnen zes maanden, dus nog vóór de jaarwisseling, met een advies te komen.

6. Provinciale verordening

6.1 Algemeen

Gelet op de uitkomsten van het onderzoek zien de bewindslieden er vooralsnog van af om in de wet- en regelgeving vanwege het Rijk een wettelijke regeling, zoals afstandseisen, voor te stellen of op te nemen. Evenmin is er, ondanks de daartoe strekkende aangenomen motie, geen moratorium afgekondigd. Om rijksniveau worden er dus vooralsnog geen beperkingen opgelegd aan de intensieve veehouderij. Op provinciaal niveau is dit anders. In het navolgende sta ik nader stil bij een provinciale verordening, te weten de Verordening ruimte van de provincie Noord-Brabant.

6.2 Provincie Noord-Brabant

De Verordening ruimte in Noord-Brabant werd vooraf gegaan door een voorbereidingsbesluit, afgekondigd op 19 maart 2010. De verordening beperkt in belangrijke mate de tot 19 maart 2010 bestaande vestigings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor intensieve veehouderijen, waarbij de volksgezondheid een belangrijk motief vormt. Zo bepaalt art. 9.8 van de verordening dat tot 1 juni 2012 uitbreiding, hervestiging en omschakeling naar een intensieve geiten- of schapenhouderij alsmede vergroting van de bebouwing ten behoeve van een dergelijk bedrijf welke op de peildatum 12 december 2009 aanwezig of in uitvoering was dan wel gebouwd mag worden krachtens een onherroepelijk verleende vergunning, niet is toegestaan.[61] Voor wat betreft de hier bedoelde beperkingen van de op grond van de reconstructieplannen geldende vestigings- en uitbreidingsmogelijkheden, is van belang dat daarvoor zekere uitzonderingen, al dan niet via ontheffing, zijn opgenomen, maar dat daarbij onder meer aangetoond moet worden dat de bewuste ontwikkelingen vanuit onder meer het milieuoogpunt, waaronder 'gezondheid voor mensen', aanvaardbaar is.[62]

6.3 (on)rechtmatigheid

Provinciaal belang

Zoals Bodden aan de hand van een overzicht van de jurisprudentie heeft uiteengezet, is vooralsnog niet gebleken van een beperkende werking van het criterium provinciale belangen.[63] Waar de hoogte van reclamemasten als provinciaal belang gezien kan worden[64], geldt dat naar mijn idee zeker voor mogelijke risico's voor de volksgezondheid vanwege intensieve veehouderijen. Men heeft zich dus het belang in beginsel kunnen aantrekken. De vraag is echter of de beoordeling van dit belang op juiste wijze is vertaald naar de provinciale regelgeving. Anders gezegd: heeft men zich het belang op juiste wijze aangetrokken?

Onvoldoende verband

Naar mijn oordeel is dat niet het geval. Uit al hetgeen in paragraaf vier en vijf van deze bijdrage is uiteengezet volgt, dat er vooralsnog vanuit het oogpunt van volksgezondheid (andere aspecten, zoals ammoniak, geur en landschap laat ik buiten beschouwing) geen redenen zijn om in de intensieve veehouderij categorisch aan banden te leggen. De onderzoeken uit 2008 en 2009 boden daarvoor in feite al onvoldoende aanknopingspunten, hetgeen in de jurisprudentie van de ABRS gevolgd is. Het meest recente onderzoek noopt niet tot nieuwe inzichten of conclusies en ook de staatssecretaris van EL&I heeft geen aanleiding gezien voor nieuwe wet- en regelgeving. Gelet daarop valt in algemene zin niet in te zien dat de hiervoor uiteengezette algemene beperkingen voor de intensieve veehouderijen in Noord-Brabant hun grondslag zouden kunnen vinden in een goede ruimtelijke ordening.
Voor Noord-Brabant in het bijzonder geldt met betrekking tot de geitenhouderijen dat de beperkingen vooralsnog ver-

59. *Kamerstukken II* 2010/11, 28 973, nr. 67, overigens mede geschreven namens de Staatssecretaris van EL&I en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.
60. *Kamerstukken II* 2010/11, 28 286, nr. 464.
61. Deze regeling is, zo wordt ook bevestigd in de toelichting, uiteraard ingegeven door de Q-koorts. Het betreft de voortzetting van een bouwstop die op 11 december 2009 door middel van een voorbereidingsbesluit is afgekondigd, welke op zijn beurt was ingegeven door een door het RIVM aanbevolen strategie in het kader van de bestrijding van de Q-koortsepidemie.
62. Hierbij gaat het onder meer om uitbreidingen tot 1.5 ha op een duurzame locatie, zie art. 9.3 lid 2 sub c, uitbreidingen tot 2.5 ha in landbouwontwikkelingsgebieden, zie art. 9.4 lid 5 sub c, en verplaatsingen of uitbreidingen op grond van concrete initiatieven en toezeggingen daterend van voor 20 maart 2010, zie art. 9.5 lid 4 en 9.6 lid 3 sub c, van de verordening.
63. P.P.A. Bodden, 'Wie ordent de ruimte in het landelijk gebied? Een concurrentie van bevoegdheden. Preadvies voor de jaarvergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht 2011', *Agr.r.* 2011, p. 160-162.
64. ABRS 20 oktober 2010, 200910210, *LJN* BO1178.

der lijken te gaan dan het rijksbeleid.[65] Voor wat betreft de uitzonderingen in de Verordening ruimte op de vestigings- en uitbreidingsverboden indien aangetoond wordt dat een dergelijke ontwikkeling gelet op onder meer de gezondheid voor mensen aanvaardbaar is, is nog van belang dat noch de verordening zelf, noch de toelichting een nadere invulling van deze eis kent. Gelet op hetgeen in de vorige paragrafen is uiteengezet, dient het er vooralsnog voor gehouden te worden dat in veruit de meeste gevallen met een summiere onderbouwing (dat wil zeggen een verwijzing naar de diverse onderzoeken en het gemotiveerd aantonen dat er geen bijzondere omstandigheden zijn om van de conclusies van die onderzoeken af te wijken) aan deze voorwaarde voldaan zal zijn. Een eis tot een uitvoerig (kostbaar en tijdrovend) onderzoek op individueel bedrijfsniveau in alle gevallen kan naar mijn idee niet aan de orde zijn, althans is onevenredig bezwarend.

Problemen bij vertaling

Het ontbreken van voldoende verband is naar mijn idee niet het enige bezwaar tegen materiële planologische regelgeving waarbij de toelaatbaarheid van intensieve veehouderijen mede afhankelijk wordt gemaakt van de gevolgen voor volksgezondheid. Ook de vertaling van eventuele beperkingen naar voorschriften is niet gemakkelijk.

Ter illustratie sta ik stil bij art. 9.3 van de Verordening ruimte van de provincie Noord-Brabant. Lid 1 sub b bepaalt voor verwevingsgebieden dat hervestiging van en omschakeling naar een intensieve veehouderij is toegestaan op een duurzame locatie. Sub d bepaalt dat op duurzame locaties een uitbreiding van een bouwblok tot 1,5 hectare is toegestaan. Het begrip duurzame locatie is niet gedefinieerd, maar lid 2 bepaalt dat uit de toelichting bij een bestemmingsplan moet volgen wanneer een locatie al dan niet duurzaam is. Daarvoor is onder meer vereist dat de beoogde ontwikkeling vanuit het oogpunt van gezondheid voor mensen aanvaardbaar is. Noch de verordening zelf, noch de toelichting laat zich uit over de wijze waarop dit ingevuld moet worden. Het is dan ook de vraag hoe dit vertaald zou moeten worden. Verwijzing naar algemene afstandseisen is hierbij nog denkbaar, maar een differentiatie naar de te houden diersoorten wordt al moeilijker. Bodden merkt op dat de ruimtelijke effecten van bijvoorbeeld een nertsenhouderij niet anders zijn dan die van een ander type niet-grondgebonden bedrijf.[66] Dat ben ik met hem eens, zij het dat dit in het kader van volksgezondheid anders kan worden. De soort veehouderij zou nu wél relevant kunnen worden. De planvoorschriften zouden in dat geval hieromtrent beperkingen moeten bevatten. In de toelichting dient vervolgens gemotiveerd te worden waarom bepaalde typen veehouderijen vanuit het oogpunt van volksgezondheid in de weg staan aan de kwalificatie 'duurzame locatie'. Moeilijker wordt dit bij andere aanbevelingen in de in paragraaf twee genoemde studies, zoals de aanbeveling om geen varkens en pluimvee op één locatie te houden. Een dergelijke restrictie haalt immers een streep door alle duurzame locaties, ongeacht hun ligging. Dat geldt ook voor de aanbeveling tot het voeren van een gesloten bedrijf. Dergelijke eisen hebben veeleer betrekking op het vermijden van het ontstaan van en de insleep van (nieuwe) dierziekten en niet zozeer op de volksgezondheid. Dergelijke aanbevelingen gelden volgens de opstellers van de studies in feite altijd, los van de locatie. Zij lijken me dan ook niet (voldoende) ruimtelijk relevant voor het al dan niet duurzame karakter van een locatie.

In het kader van de ruimtelijke ordening en dus de hier bedoelde toelichting bij de duurzame locaties kan voorts niet gemakkelijk verwezen worden naar de concrete bedrijfsvoering en de omgevingsvergunning. In de eerste plaats zal ook onder de Wabo het opnemen van hier bedoelde beperkingen of voorschriften niet altijd even eenvoudig zijn. Voorschriften die betrekking hebben op de bedrijfsvoering zijn niet op te leggen als het gaat om het productieproces zelve. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het gebruik van antibiotica, IKB-voorschriften en het beperken van vrije uitloop. Ook het verplicht voorschrijven van luchtwassers als stalsysteem stuit, mede gelet op de vrijheid die het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij biedt binnen de daarin opgenomen maximale emissiegrenswaarden, af op de voorkeur voor doelvoorschriften in art. 5.5 van het Bor.[67] Wel bestaat de mogelijkheid tot het opleggen van hygiënevoorschriften, maar deze volstaan doorgaans snel.[68]

In de tweede plaats staat het een bedrijf vrij om een nieuwe omgevingsvergunning aan te vragen. Op enig moment kan een locatie dus mede op grond van de vigerende vergunning en concrete bedrijfsvoering worden aangemerkt als duurzaam, maar het staat een veehouder vrij om een andere vergunning aan te vragen met bijvoorbeeld een ander stalsysteem, emissiepunt of andere wijzigingen in de bedrijfsvoering. Aangezien in de Wro nog altijd geen eisen mogen worden opgenomen die betrekking hebben op de omgevingsvergunning, kan ook hierin geen voldoende grond worden voor de aanduiding 'duurzame locatie'.

---

65. Weliswaar kent art. 5.1.5a van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten nog altijd een uitbreidingsverbod, maar dit zou gelden tot 1 juni 2011 en dan herbeoordeeld worden (zie de brief van de toenmalige Minister van LNV aan de Tweede Kamer. *Kamerstukken II* 2009/10, 28 286, nr. 421.
66. P.P.A. Bodden, 'Wie ordent de ruimte in het landelijk gebied? Een concurrentie van bevoegdheden. Preadvies voor de jaarvergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht 2011', *Agr.r.* 2011, p. 160-162.
67. Op grond van art. 5.6 van Bor komen middelvoorschriften eerst in beeld indien dat naar het oordeel van het bevoegd gezag 'noodzakelijk' is. Weliswaar dienen luchtwassers aangemerkt te worden als best beschikbare technieken (oa. ABRS 26 januari 2011, 201002547, *LJN* BP2077), maar er zijn er gelet op de Regeling ammoniak en veehouderij veel meer. Overigens kan een luchtwasser wel een rol spelen ter weerlegging van een grief aangaande volksgezondheid, zie ABRS 25 augustus 2010, 201001772, *LJN* BN4931, waar het ging om een chemische luchtwasser met 70% reductie.
68. Zie voor de vrees voor besmettelijke dierziekten tussen bedrijven onderling oa. ABRS 26 augustus 2009, 200804668, *LJN* BJ6028, waar het ging om een vestiging voor bijna 7000 vleesvarkens nabij een wachtstal voor stieren. De ABRS oordeelt enerzijds dat met bijzondere gevoeligheid van de stieren in het kader van de Wet milieubeheer geen rekening kan worden gehouden en anderzijds dat vraag of zich besmettingsgevaar voordoet primair aan de orde kom in het kader van wetgeving betreffende de diergezondheid. De Wet milieubeheer biedt enkel ruimte voor een aanvullende toets, waarbij in casu geoordeeld werd dat de hygiënevoorschriften een toereikende beschermingen boden.

Overigens ligt het bovenstaande genuanceerder als het gaat om het verlenen van ontheffing als bedoeld in de artikelen 9.5 en 9.6 van de Verordening ruimte, aangezien het daarbij moet gaan om een 'concreet initiatief'. Daarbij kan de bedrijfsvoering in een individueel geval wél bepalend zijn en blijven, omdat dáárvoor ontheffing wordt verleend. Een dergelijke ontheffing moet echter vroeg of laat weer vertaald worden in het bestemmingsplan, zodat de hier bedoelde problematiek zich dan toch weer zal voordoen.

7. Afronding

In deze bijdrage ben ik, dit naar aanleiding van het recent verschijnen van het grootste en breedste onderzoek op dit gebied, ingegaan op het verband tussen intensieve veehouderijen en risico's voor de volksgezondheid en de vertaling daarvan naar wet- en regelgeving.
Uit dit onderzoek blijkt dat er in algemene zin geen verband kan worden aangetoond tussen enerzijds intensieve veehouderijen en anderzijds volksgezondheid. Gelet daarop is er geen reden om aan te nemen dat de rechtspraak zal wijzigen en dat volksgezondheid in beginsel géén grond zal kunnen gaan vormen om intensieve veehouderijen aan banden te leggen. Ik betwijfel dan ook de toelaatbaarheid van het criterium volksgezondheid bij beoordeling van de toelaatbaarheid van intensieve veehouderijen in materiële wetgeving (zoals in de Verordening ruimte van de provincie Noord-Brabant). In ieder geval mag de rol niet overschat worden. Van de zijde van de staatssecretaris van EL&I is onder meer aangekondigd dat nader onderzoek door de Gezondheidsraad naar een toetsingskader zal plaatsvinden, maar het is de vraag of daar generieke normen uitkomen die nopen tot drastische beperken. In ieder geval tot het verschijnen van een dergelijke toetsingskader acht ik dergelijke beperkingen onrechtmatig wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening en de art. 3:2, 3:46 en 3:4 lid 2 Awb.

BIJDRAGE UIT TIJDSCHRIFT VOOR AGRARISCH RECHT: 'VEEHOUDERIJ, MILIEUBELEID EN REGELDRUK'

BIJDRAGE V.R (VALENTIJN) WÖSTEN, WÖSTEN JURIDISCH ADVIES

1. Inleiding

De veehouderij is inmiddels meerdere decennia om uiteenlopende redenen een vast terugkerend onderwerp van politiek debat. Zoals bijvoorbeeld door zorgen over gebrekkig dierenwelzijn, de nadelige effecten voor het milieu of vanwege de uitbraken van besmettelijke dierziekten (varkenspest, MKZ, vogelgriep). Meer recent hebben zich nog zorgen over de potentieel negatieve effecten van intensieve veehouderij voor de volksgezondheid (MRSA en Q-koorts) alsook de opkomst van megastallen in dit rijtje gevoegd. In de politieke debatten is een vast terugkerend geluid te horen: de sector zucht reeds onder zware regeldruk. Omdat de sector ook in economische zin moeite zou hebben zich staande te houden, dient de overheid de sector niet te binden aan nog zwaardere eisen, zo luidt de stelling. Maar is het inderdaad juist dat de sector zucht onder een last van steeds zwaardere regels? Voor het toetsingskader voor milieuvergunningverlening kan dat volgens de auteurs zeker niet gesteld worden. Integendeel.

Bij de overheid rust de grondwettelijke zorgplicht voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu.[1] Hieruit volgt de verantwoordelijkheid om de effecten vanwege de veehouderij in evenwicht te brengen - en te houden - met de overige belangen, waaronder wonen en milieu. Zo hebben buren van een veehouderij het recht gevrijwaard te blijven van onaanvaardbare stankhinder en dient onevenredige schade aan natuurwaarden vanwege te hoge ammoniakemissies voorkomen te worden. Beide genoemde zaken zijn reeds lange tijd onderwerp van actief beleid van met name de rijksoverheid. Volgens het nationaal geurbeleid wordt gestreefd naar terugdringing van het aantal geurgehinderden door verkeer, industrie en landbouw. In 2010 zou geen ernstige stankhinder meer mogen voorkomen.[2] Ook van de ammoniakemissies staat vast dat die in veel gevallen verregaand gereduceerd dienen te worden om de bestaande natuurwaarden te behouden. Hiervoor geldt inmiddels ook een Europeesrechtelijke verplichting.[3] Hoe heeft de geurhinder- en ammoniakemissieregelgeving zich in de afgelopen decennia ontwikkeld? Van de beleidsontwikkeling zal een overzicht worden gegeven. Middels een concrete casus wordt geïllustreerd wat de concrete gevolgen hiervan zijn voor de besluitvormingspraktijk. Afsluitend worden kort op enkele recente milieubeleidsontwikkelingen ingegaan.

2. Geurhinderbeleid sinds de jaren zeventig

In de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn met de Brochure Veehouderij en Hinderwet[4] geurnormen gesteld. Afhankelijk van stankvolume en stankgevoeligheid van omliggende gebouwen zijn daartoe minimum aan te houden afstanden gesteld tussen de veehouderij en stankhindergevoelige objecten, waaronder woonhuizen. Het stankvolume wordt in de brochure uitgedrukt in aantallen mestvarkeneenheden (mve's). Stank van overige dieren wordt omgerekend naar mve's middels vaste omrekenfactoren. Zodoende kan de stank worden opgeteld, en afhankelijk van het totale stankvolume een algemeen geldende afstandnorm worden gesteld. De brochure onderscheidt hierbij vier geurhindercategorieën; in afnemende bescherming van categorie 1 (woningen in de bebouwde kom) tot categorie 4 (agrarische bedrijfswoningen). Categorie 1 geniet de hoogste bescherming en hiervoor geldt, afhankelijk van de emissieomvang, de grootste stankcirkel rond het beoogde bedrijf ter voorkoming van hinder. In categorie 4 wordt de laagste bescherming genoten, overeenkomend met kleinst aan te houden stankcirkel.
Op basis van de toen geldende rechtspraak diende de afstand gemeten te worden vanaf de gevel van de stal tot de gevel van het stankgevoelige object. Ook als in de stal een hermetisch afgesloten ruimte zonder dieren aanwezig was, of als de stallucht geheel geventileerd werd via emissiepunten aan het andere uiteinde van de stal, diende vanaf de dichtstbijzijnde gevel de afstand te worden gemeten.[5]
De Brochure Veehouderij en Hinderwet toetste uitsluitend de stank veroorzaakt door een individueel veehouderijbedrijf. Om ook woningen die omringd zijn door meerdere veebedrijven en juist door die optelsom van geuremissies ernstig belast worden, bescherming te bieden, is in de jaren tachtig een

---

* Mr. V. Wösten is werkzaam bij Wösten juridisch advies te Den Haag, ir. A.K.M. van Hoof is werkzaam bij milieu-adviesbureau Het Groene Schild te Wageningen.

1. Art. 21 van de Grondwet: De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.
2. Herziene Nota Stankbeleid, ministerie van VROM, 30 mei 1994, DGM/LE/LK/ED94.13; *Kamerstukken II* 1994/95, 22 715, nr. 10, bijlage 1.
3. Onder meer: Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* nr. L 206 van 22/07/1992 (in gunstige staat van instandhouding brengen van aangewezen natuurgebieden); Richtlijn 2001/81/EG inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* nr. L 309/22 van 27/11/2001 (NEC-richtlijn: nationale emissieplafonds voor onder meer ammoniakemissies).
4. De Brochure Veehouderij en Hinderwet is in voor het eerst gepubliceerd in 1971, gewijzigd in 1976 en in 1985.
5. ABRS 10 juni 1993, nr. G05.91.0054, *nieuwsbrief Bureau Adviseur Beroepen Milieubeheer* (*BABM*) 1993, 2, uitspraak nr. G05.93.2010 en uitspraak nr. G05.93.2021). Later is dit in zoverre genuanceerd dat de mogelijkheid is geopperd om middels een deskundigenrapport aan te tonen dat de stal zodanig wordt geventileerd dat op geen enkele andere wijze dan via het ventilatiesysteem stallucht vrijkomt (zie uitspraken G05.93.2396 en G05.93.2847).

aanvullende beoordelingsmethodiek ontwikkeld: de Publicatiereeks Lucht 46.
Aangezien er geleidelijk nieuwe, met name op ammoniakemissiereductie gerichte, staltechnieken beschikbaar kwamen, bestond het - toen nog niet onderzochte - vermoeden dat die stallen ook minder geuremissies zouden veroorzaken. Hierop heeft de minister van VROM in 1994 een voorlopig standpunt bekendgemaakt, waarin soepeler stankomrekenfactoren voor deze emissiearme (Groen Label) stallen zijn bekend gemaakt. Deze stankomrekenfactoren zijn echter door de Raad van State in beroepsprocedures in de jaren negentig verworpen omdat niet kon worden aangetoond dat die emissiefactoren waren gebaseerd op deugdelijk onderzoek.[6]
In de Herziene Nota Stankbeleid (ministerie van VROM, 1994) wordt gesteld dat - afgerond - onderzoek naar de relaties tussen geuremissies uit stallen en geurhinder aantoont dat de uitgangspunten van de afstandsgrafiek (kortom: het niveau van stankhinderbescherming) juist zijn. Aanpassing van de Brochure Veehouderij en Hinderwet werd daarom niet overwogen.[7]
Deze Herziene Nota Stankbeleid stelt ook een helder beleidsdoel: in 2010 mag niet langer sprake zijn van ernstige stankhinder. Hierbij wordt ook een concrete norm voor stankgehinderden genoemd. Bij een stankbelasting van meer dan 10 geureenheden (overeenkomend met de thans gangbare waarde van 5 Odour Units[8]) dient volgens de rijksnota gesproken te worden van ernstige geurhinder. De Nota stelt: 'Ligt de concentratie boven de 10 ge/m3 als 98-percentielwaarde dan kan er zonder meer van uit worden gegaan dat de bevolking ernstige geurhinder ondervindt'.[9] Voor het realiseren van de gestelde beleidsdoelstelling blijft inmiddels niet veel tijd over. Haaks op de beleidsdoelstelling van de nota wordt met ingang van midden jaren negentig door de rijksoverheid een aantal wijzigingen doorgevoerd in het geurhinderbeleid vanwege veestallen, met overwegend een sterk verminderde bescherming tot gevolg. Deze worden hieronder in drie stappen beschreven.

Stap 1: de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder (1996)
In 1996 is een nieuwe richtlijn bekend gemaakt ter vervanging van de Brochure Veehouderij en Hinderwet en Publicatiereeks Lucht 46: de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder 1996 (Ministerie van VROM, 1996).[10] De stankbescherming zou op de volgende punten effectief verminderen:

- De categorie-indeling wordt zodanig gewijzigd dat globaal gesproken de omwonenden een beschermingsniveau dalen. Dit lagere beschermingsniveau komt overeen met het toestaan van ongeveer twee- tot driemaal zoveel stankemissies bij de buren van veebedrijven.
- De methodiek van berekening volgens de Publikatiereeks Lucht 46 voor de cumulatie van stank wordt sterk vereenvoudigd, met eveneens een sterk verminderde stankbescherming tot gevolg. Het in de geurberekening te betrekken bedrijven wordt sterk beperkt.[11]
- De door de Raad van State verworpen soepeler omrekenfactoren voor emissiearme stallen worden alsnog in de Richtlijn opgenomen. Dit betekent dat een ondernemer binnen een gegeven stankhinder-afstandsnorm fors meer dieren kan gaan houden, zonder dat een daarvoor aangevraagde milieuvergunning zal worden geweigerd.
- De afstand tot stankgevoelige objecten wordt niet langer meer gemeten vanuit de gevel van de stal, maar vanuit het emissiepunt. Dit betekent dat bij geforceerde ventilatie wordt gemeten vanaf de emissieventilator, hetgeen aan de andere kant van de stal kan zijn. Ook hiermee ontstaat binnen de gestelde stankhinder-afstandsnormen extra ruimte voor uitbreidingen. Aldus aangevraagde milieuvergunningen zouden niet langer worden geweigerd.

Deze richtlijn is in een reeks van uitspraken door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op belangrijke onderdelen buiten recht verklaard. De versoepelde categorie-indeling en de versoepelde cumulatiebeoordeling zijn verworpen omdat er in de richtlijn een onvoldoende milieutechnische of milieuhygiënische onderbouwing wordt gegeven.[12]
Het gevolg hiervan is geweest dat in de milieuvergunningbesluitvorming werd teruggevallen op de normen van de Brochure Veehouderij en Hinderwet en Publicatiereeks Lucht 46. Hiermee was - voorlopig - een belangrijk deel van de verminderde stankbescherming door de rechter voorkomen. De soepeler stankomrekenfactoren voor emissiearme stallen worden ditmaal echter wél door de Raad van State geaccepteerd.[13] En ook de afstandsbepaling vanuit het emissiepunt passeert de rechterlijke toets. Dit heeft verstrekkende gevolgen gekregen voor de milieuvergunningpraktijk. Sindsdien hebben veehouders met gevelventilatoren aan de achterzijde van de veestallen tot op veel kortere afstand van de buren kunnen uitbreiden. Mechanische ventilatie is - ondanks het energieverbruik - inmiddels tot een vaste praktijk gegroeid.

Stap 2: Wet Stankemissie Veehouderijen in Landbouwontwikkelings- en Verwevingsgebieden (2004)
De Minister van VROM wenst onverminderd vast te houden aan de versoepeling van zowel de categorie-indeling alsook de versoepelde cumulatieregeling. De kritiek van de bestuursrechter op het gebrek aan onderbouwing van de versoepelde categorie-indeling en cumulatiebeoordeling wordt gepasseerd door de geurregeling voor veehouderijen geheel op te nemen in een rijkswet, als lex specialis van de Wet milieubeheer. In

6. ABRS 19 december 1995, nr. E03.95.0344, 15 januari 1998, nr. E03.95.1393 en 26 maart 1998, nr. E03.95.1650.
7. Herziene Nota Stankbeleid, § 3.2, *Kamerstukken II* 1994/95, 22 715, nr. 10, bijlage 1.
8. Twee 'geureenheden' staat als rekeneenheid gelijk aan één Odour Unit, zie o.a. Gebruikershandleiding V-Stacks vergunning, behorend bij de Wet geurhinder en veehouderij.
9. Herziene Nota Stankbeleid, § 3.1, *Kamerstukken II* 1994/95, 22 715, nr. 10, bijlage 1.
10. Zie www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw-tuinbouw/geuren/richtlijn/richtlijn/.
11. Vooral doordat grotere bedrijven op ruimere afstand nog slechts in de beoordeling werden meegenomen wanneer ze de totaal toelaatbare individuele stankbelasting reeds voor minstens de helft opvulden, waar voorheen reeds bedrijven mee beoordeeld werden wanneer ze meer dan een twintigste van die stankbelasting opvulden. Zie Richtlijn Veehouderij en Stankhinder, §4.
12. ABRS 21 april 1998, nr. E03.97.0115 nieuwsbrief StAB 1998-2; *NJB* 1998-20, nr. 28; ABRS 17 juli 1998, nr. E03.97.0892, *nieuwsbrief StAB* 1998-3.
13. ABRS nr. E03.96.1180, *nieuwsbrief StAB* 1997-1.

2004 wordt aldus de Wet Stankemissie Veehouderijen in Landbouwontwikkelings- en Verwevingsgebieden (hierna: Wet Stankemissie)[14] van kracht. Hiermee is de door de Afdeling Bestuursrechtspraak verworpen categorie-indeling uit de richtlijn van 1996 in een wetstekst gecodeerd, met als gevolg dat in de rechtszaal de normstelling tot recht is verheven. De cumulatiebescherming is in deze wet zelfs geheel afgeschaft. Beleidslijnen zoals de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder kunnen vanwege hun status als beleidslijn in de rechtszaal wel aan een juridische toets worden onderworpen. Dat geldt echter niet voor rijkswetten, zoals de Wet Stankemissie, aangezien hiervan wordt verondersteld dat de betrokken belangen in het wetgevingsproces afdoende zijn afgewogen. Dat in dit wetgevingsproces de belangen van potentieel stankgehinderden nauwelijks een woordvoerder hebben gehad, is een publiek geheim. Een lobbyclub voor bewoners in het buitengebied bestond niet. De belangen van de veehouders lieten en laten zich daarentegen robuust horen[15], met vaak onevenwichtige wetgeving als gevolg.
De werking van deze wet is vooralsnog beperkt tot de gebieden waarvoor een reconstructieplan bekend is gemaakt (overeenkomend met de mestoverschotgebieden in Zuid- en Oost-Nederland). Ook zijn in de Wet Stankemissie nieuwe, beter onderbouwde stankomrekenfactoren toegevoegd, ditmaal wel op basis van wetenschappelijk stankemissie-onderzoek. Van bepaalde diercategorieën was vastgesteld dat deze meer stinken dan eerder werd aangenomen; met name de stank vanwege biggen en fokvarkens bleek eerder te zijn onderschat. Voor deze diercategorieën waren de nieuwe omrekenfactoren strenger, waardoor de effecten van de versoepelde categorie-indeling gedeeltelijk gecompenseerd zijn geworden.

Stap 3: Wet Geurhinder en Veehouderij (2007)
In 2007 treedt de Wet Geurhinder en Veehouderij[16] in werking. Met deze wet komt een geheel gewijzigde beoordelingssystematiek van de stankhinder te gelden. In plaats van de mestvarkeneenheden wordt een nieuwe geureenheid geïntroduceerd: de al eerder genoemde Odour Unit (OU) per m3. De veehouderij moet onveranderd binnen een bepaalde geurbelastingnorm voor omliggende woningen blijven. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een digitaal verspreidingsmodel dat meer recht doet aan de werkelijkheid van de overheersende zuidwestenwind dan de stankcirkels uit de oude systematiek. De normstelling is daarbij zo genomen dat het toch zoveel mogelijk aansluit bij de voorheen geldende bescherming.

Op basis van de inzichten van de Herziene Nota Stankbeleid blijkt bij alle woningen buiten de bebouwde kom een norm te worden gesteld die ernstige stankhinder toelaat. Bij alle woningen in het buitengebied wordt namelijk een stankhinderniveau toegelaten van (ruim) meer dan 5 OU /m3.[17] Eerder is opgemerkt dat de Herziene Nota Stankbeleid - omgerekend naar Odour Units - een waarde van 5 OU/m3 en hoger als criterium noemt voor ernstige stankhinder.
Deze wet betekent ook een verdere versoepeling. De wet geldt, in tegenstelling tot de Wet stankemissie, nu voor heel Nederland. Met deze wet wordt de bescherming tegen cumulatie van stank nu voor heel Nederland afgeschaft.
Ook vormt de Wet Geurhinder een versoepeling doordat er minder objecten als geurgevoelig object beschermd worden. Alleen gebouwen worden nog beschermd. Bijvoorbeeld campings, die zonder enige twijfel een groot belang hebben om van overmatige stankhinder verschoond te blijven, verliezen elke bescherming. Dit is het gevolg van de definiëring van het begrip geurgevoelig object in art. 1 van de wet.
Ook is de categorie-indeling verdwenen en vervangen door het enkele onderscheid: binnen en buiten de bebouwde kom. Dit is vooral nadelig voor kleine buurtschappen of lintbebouwing buiten de bebouwde kom.
Verder geldt de zeer minimale bescherming die de Wet Stankemissie bood voor woningen bij andere intensieve veehouderijen, nu voor alle veehouderijen (art. 3 lid 2 Wgv), waardoor met name melkveehouders en hobbyboeren nog slechts een zeer geringe bescherming kennen tegen stankhinder vanwege een intensieve veehouderij.
Ten slotte biedt de wet de mogelijkheid via gemeentelijke verordeningen de geurnorm te wijzigen. Daarmee is een nog verdere versoepeling mogelijk. Voor zo ver wij kunnen beoordelen wordt van deze verdere versoepelingsmogelijkheid beperkt gebruik gemaakt en dan voornamelijk in landbouwontwikkelingsgebieden of bij nieuwe woningbouwprojecten. Aanscherping van de normen vindt voornamelijk plaats bij de bebouwde kom of bij gebieden met een sterk recreatief karakter.[18]
Op basis van deze wet worden momenteel in heel Nederland vergunningen verleend voor intensieve veehouderij.

---

14. *Stb.* 2002, 319.
15. Lobby van agrarische gemeenten en landbouwbedrijfsleven heeft onder meer geleid tot de motie Stellingwerf van 11 december 1995, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 445, nr. 19, waarin de regering werd verzocht het landelijke stankbeleid zodanig te herzien dat de uit een oogpunt van het voorkomen van stankhinder onbedoelde blokkering van de dynamiek in de veehouderij zou worden weggenomen. Dit heeft mede geleid tot de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder 1996. Nadat de Raad van State deze richtlijn op een aantal onderdelen onvoldoende gemotiveerd heeft bevonden, is besloten om de uitgangspunten van de richtlijn in een wet vast te leggen (MvT Wet Stankemissie, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 835, nr. 3).
16. *Stb.* 2006, 531.
17. Binnen het concentratiegebied geldt een norm van 14 OU/m3 en daarbuiten van 8 OU/m3 (art. 3 lid 1 onder b en d Wgv).
18. Ter illustratie: Barneveldse Verordening Geurhinder en Veehouderij (18 oktober 2008): in het landbouwontwikkelingsgebied is de norm verruimd tot 20 OU/m3; in een aantal zoekgebieden voor woningbouw is een norm van 6 of 8 OU/m3 opgenomen; in een gebied met veel campings is een norm van 8 OU/m3 opgenomen. Venrayse Verordening (25 maart 2008): zoekgebieden woningbouw, vakantiepark en bedrijventerrein krijgen een norm van 8 OU/m3. Nederweerste verordening (22 april 2008): uitbreidingsgebieden woningbouw en een bedrijventerrein krijgen een norm van 8 OU/m3. Hilvarenbeekse Verordening (22 april 2008): norm voor woonkernen is aangescherpt van 3 tot 2 OU/m3 met een zone van ca. 250 meter in het buitengebied en eromheen met een norm van 7 OU/m3 i.p.v. 14. Verordening Aalten (7 juli 2009): zoekgebieden woningbouw krijgen 6 OU/m3 en zoekgebied bedrijventerrein 14 OU/m3. Verordening Meerlo-Wanssum (26 mei 2008): bebouwde kom norm aangescherpt tot 2,5 OU/m3, uitbreidingsgebieden krijgen een norm van 6 of 7 OU/m3. Diverse gemeentelijke verordeningen in de regio Eindhoven: vaak aanscherping van de norm in de grotere kernen tot 1 OU/m3 en in kleinere kernen soms een versoepeling van de norm.

Conclusie naar aanleiding van dertig jaar geurhinderbeleid
In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw gold een voor iedereen transparant geurhinderbeleid, dat voldoende ruimtelijke spreiding bood tussen veehouderijbedrijven en omwonenden. Vanaf midden jaren negentig is - haaks op de beleidsdoelstelling van de Herziene Nota Stankbeleid - een nieuwe beleidstrend ingezet als gevolg waarvan de omgeving van veehouderijbedrijven aanzienlijk minder bescherming komt te genieten tegen stankhinder vanwege stalemissies. Dit verhoudt zich niet tot de beleidsdoelstelling om het aantal geurgehinderden te verminderen.
Het recente geurbeleid bindt de sector niet aan extra eisen. Veehouderijbedrijven hebben door de gewijzigde geurnormen veel extra uitbreidingsmogelijkheden gekregen, onder meer door lagere milieunormen te stellen, of milieunormen zelfs op te heffen.
Een soortgelijke beleidsontwikkeling heeft zich voorgedaan in het ammoniakbeleid. Deze ontwikkeling heeft zich gelijktijdig voorgedaan als de hiervoor beschreven geurbeleidsontwikkelingen.

3. Ammoniakemissiebeleid sinds de jaren tachtig

Sinds de jaren tachtig is de conclusie onontkoombaar dat overmatige ammoniakemissies veel natuurwaarden potentieel ernstig aantasten. Vanaf 1987 wordt beleid ontwikkeld om de ammoniakemissie, veroorzaakt door veehouderij, te reguleren. De voorlopige uitkomst van ruim 20 jaar beleid is dat momenteel voor twee derde van de oppervlakte natuur de ammoniakdepositieniveaus tot 2020 nog altijd (fors) te hoog zullen blijven.[19] Voor een nadere beschrijving van de ammoniakproblematiek wordt verwezen naar het Alterrarapport 'Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur'.[20] Ook de Memorie van Toelichting van de Interimwet Ammoniak en Veehouderij (hierna: de Interimwet) en de Wet Ammoniak en Veehouderij (hierna: WAV 2002) zijn informatief.[21]
Onder de IAV 1994 en als gevolg van jurisprudentie[22] ook onder de voorloper: de Richtlijn Ammoniak en Veehouderij (1991), kunnen de stalemissies van individuele bedrijven in de meest veedichte provincies (de mestoverschotgebieden, c.q. de gebieden met een hoge achtergronddepositie aan ammoniak, later de reconstructiegebieden genoemd: voornamelijk grote delen van Noord-Brabant, Limburg, Gelderland en Overijssel en delen van Utrecht) in de meeste gevallen niet zonder compensatie toenemen. Die compensatie vindt dan plaats middels aankoop ammoniakemissierechten: saldering. De IAV 1994 regelde op welke wijze ammoniakemissies en -deposities beoordeeld dienen te worden als onderdeel van een milieuvergunningprocedure. In de milieuvergunningbeoordeling van de bedrijfsplannen conform de Interimwet is de ligging van voor verzuring gevoelige gebieden een beslissende factor. Naarmate wettelijk beschermde gebieden verder weg liggen, kan gemakkelijker met aankoop van emissierechten uitgebreid worden. Met deze wet geldt een depositiebeoordelingsbeleid (depositiespoor).
Op basis van de Richtlijn Ammoniak en Veehouderij (1991) golden als voor verzuring gevoelig gebied alle bos- en natuurgebieden op voor verzuring gevoelige grond:
- die groter waren dan 2 ha,
- of die onder de Natuurbeschermingswet vielen,
- of die bij een natuurbeherende organisatie in beheer waren,
- of die in het bestemmingsplan waren beschermd.

Overige gebieden konden in een aparte verordening worden aangewezen. De bedrijven in een straal van 3000 meter rondom deze natuurgebieden werden, afhankelijk van de depositiehoogte, aan beperkingen gebonden. In de praktijk zagen de meeste bedrijven in de mestoverschotgebieden zich hierdoor geconfronteerd met een depositieplafond. Zij konden alleen uitbreiden middels toepassing van emissie- en/of depositiereducerende technieken.
Wat is er sindsdien met dit (natuurbeschermings)beleid gebeurd? In hoofdlijn zijn 6 stappen te onderscheiden.

Stap 1: Interimwet Ammoniak en Veehouderij (1994)
De te beschermen voor verzuring gevoelige natuurgebieden worden in de Interimwet[23] vastgelegd in een uitvoeringsregeling. Met de wet wordt de minimumomvang waarboven het gebied bescherming geniet, verhoogd van 2 naar 5 ha (art. 2 lid 1 onder a Uitvoeringsregeling). Daarnaast blijven enkel de kleinere gebieden beschermd die onder de Natuurbeschermingswet vallen, in beheer zijn bij een natuurbeherende organisatie of in het bestemmingsplan beschermd worden. (art. 2 lid 1 onder b, c en d Uitvoeringsregeling).Weliswaar wordt de mogelijkheid in de wet opgenomen om via een verordening kleine natuurgebieden en landschapselementen aan te wijzen (art. 2 lid 1 onder e Uitvoeringsregeling), maar daar wordt slechts spaarzaam gebruik van gemaakt. De omvang van de beschermde gebieden neemt af.

Stap 2: Tweede wijziging Uitvoeringsregeling Ammoniak en Veehouderij (1996)
Met de tweede wijziging van de uitvoeringsregeling[24] wordt het aantal beschermde voor verzuring gevoelige gebieden nagenoeg beperkt tot de gebieden groter dan 5 hectare, doordat de uitzonderingen waaronder kleinere gebieden beschermd worden, komt te vervallen (art. 2 lid 1 onder b, c en d Uitvoeringsregeling worden vervallen verklaard). Als uitzondering geldt nog enkel de, spaarzaam gebruikte, mogelijkheid deze gebieden middels een gemeentelijke verordening aan te wijzen (nu: art. 2 lid 1 onder b Uitvoeringsregeling). Met het verminderen van het aantal voor verzuring gevoelige gebieden, verminderde andermaal het aantal veehouderijen dat zich met beperkingen geconfronteerd zag vanwege ligging in een zone van 3000 meter rond die gebieden.

---

19. Natuurbalans 2008, zie www.minlnv.nl danwel www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500402008.pdf.
20. Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur, Achtergrondrapport; J. Kros et al.; Alterra-rapport 1698, digitaal beschikbaar via www.alterra.wur.nl/NL/publicaties Alterra/Alterra rapporten/.
21. MvT Interimwet Ammoniak en Veehouderij, *Kamerstukken II* 1992/93, 23 221 nr. 3 (digitaal beschikbaar via www.statengeneraaldigitaal.nl); MvT Wet Ammoniak en Veehouderij, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 836, nr. 3, digitaal beschikbaar via www.overheid.nl.
22. AGRS van 30 december 1992, Ambt Delden, nr. G05.91.1665; *nieuwsbrief BABM* 1992-4.
23. *Stb.* 1994, 634.
24. *Stcrt.* 1996, 177.

Stap 3: Wet Ammoniak en Veehouderij (2002)
In 2002 is de Interimwet Ammoniak en Veehouderij vervangen door de Wet Ammoniak en Veehouderij (hierna: WAV).[25] Waar onder de Interimwet de bedrijven tot 3000 meter rondom natuurgebieden gebonden worden aan emissiebeperkingen, wordt dit nu beperkt tot slechts 250 meter (art. 4 lid 1 WAV). Bedrijven buiten een straal van 250 meter rondom de beschermde natuurgebieden kunnen over het algemeen in emissies toenemen, voorzover het geen bedrijven zijn die vallen onder de Europese IPPC-richtlijn[26] en een belangrijke verontreiniging veroorzaken.[27]
Ook wordt het aantal te beschermen gebieden fors beperkt. Enkel de gebieden die binnen de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS) vallen, komt nog bescherming toe als kwetsbaar gebied. Hiermee worden natuurgebieden enkel nog beschermd als ze zowel voor verzuring gevoelig waren volgens de Interimwet én ze binnen de EHS vallen.
In de zone van 250 meter wordt het regime wel strenger (minder ruimte voor bedrijfsuitbreiding) dan onder de Interimwet, maar het effect daarvan blijft beperkt doordat het aantal betrokken bedrijven nog slechts een fractie is van het aantal dat zich voorheen aan emissiebeperkingen gebonden zag. Er blijven niet heel veel veehouderijbedrijven over binnen de straal van 250 meter van de resterende beschermde gebieden.[28]

Stap 4: wijziging Wet Ammoniak en Veehouderij (2007)
In deze wetswijziging[29] wordt het aantal te beschermen gebieden opnieuw verkleind tot - in principe - de zogenoemde zeer kwetsbare gebieden groter dan 50 hectare. Gebieden kleiner dan 50 hectare komt enkel nog bescherming toe indien het gebieden met zeer grote natuurwaarden zijn (art. 2 lid 5 Wav). De strekking van de wetswijziging is andermaal een forse beperking van het oppervlakte wettelijk beschermde natuur. Bijvoorbeeld Provinciale Staten van Limburg heeft aldus 40% van de nog resterende wettelijk beschermde Limburgse natuur de beschermingsstatus ontnomen.[30] Hiermee zijn andermaal voor veel veehouderijbedrijven emissiebeperkingen op bedrijfsniveau weggenomen.
Blijkens diverse uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is met name in de mestoverschotgebieden met een hoge achtergronddepositie aan ammoniak veelal sprake van 'belangrijke verontreinigingen' in de zin van art. 4 en 6 lid 2 WAV (oud).[31] Ook deze weigeringsgrond voor toenames van ammoniakemissie wordt in deze wetgevingsronde verwijderd. Er komt een soepeler toets voor in de plaats, de zogenoemde Beleidslijn IPPC-omgevingstoetsing (Minister van VROM, 25 juni 2007).[32] Deze toets houdt in dat aan de meer omvangrijke bedrijven bij grootschalige uitbreidingen extra eisen inzake emissiereducerende technieken dienen te worden gesteld. Er wordt echter geen plafond gesteld aan de totale ammoniakemissie vanwege het bedrijf. De Beleidslijn is inmiddels door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geaccepteerd als toetsingskader.[33]

Stap 5: Besluit Ammoniakemissie Huisvesting Veehouderij (2008): van depositiespoor naar emissiespoor
Er is weinig politieke discussie over het feit dat de WAV nog weinig beperkingen aan de sector oplegt. Het politieke credo bij de inwerking treding van de WAV was ook juist om het depositiebeleid (waarin gebiedsbescherming het leidend beginsel is) te vervangen door een emissiebeleid (alle bedrijven binden aan emissiearmere stalbouw, ongeacht de ligging ten opzichte van de natuur), omdat het depositiebeleid op weerstand stuitte bij het landbouwbedrijfsleven.[34] Er zouden strengere emissienormen komen per dierplaats. Ten behoeve van bescherming van natuurwaarden zou volstaan kunnen worden met het aanvullend zoneringsbeleid uit de WAV. Overigens is eerst na jarenlange vertraging de Wet milieubeheer in genoemde zin aangepast[35] en treedt pas in 2008 het Besluit Ammoniakemissie Huisvesting Veehouderij[36] in werking.[37] Hiermee is enkel nog emissiearmere stalbouw toegestaan, dat weliswaar beperkingen stelt aan de ammoniakemissie per dierplaats, maar geen wezenlijke beperking stelt aan de emissie op bedrijfsniveau. De emissie-arme stalbouw (gebruik van de beste beschikbare technieken) vloeide echter reeds voor een belangrijk deel voort uit Europeesrechtelijke verplichtingen (de IPPC-richtlijn).
Als gevolg van voornoemde wets- en beleidswijzigingen gelden nog nauwelijks emissiebeperkingen op bedrijfsniveau. Er vinden - zelfs met subsidie voor de realisatie van luchtwassers - ingrijpende bedrijfsontwikkelingen plaats, onverminderd ook op minder geschikte locaties op korte afstand van natuurgebieden in regio's die door een hoge achtergrond ammoniakdepositie reeds overbelast zijn.
Sinds 2004 nemen de landelijke ammoniakemissies weer toe.[38]

---

25. *Stb.* 2002, 93.
26. Richtlijn 96/61/EG van 24 september 1996, Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, Nr. L. 257/26.
27. Art. 4 lid 2 en 6 lid 2 Wet Ammoniak en Veehouderij, *Stb.* 2002, 93.
28. Zie Memorie van Antwoord, *Kamerstukken I* 2001/02, 27 835 en 27 836, nr. 143b, p. 11: Onder de Interimwet werden in de zone van 3 km rond de voor verzuring gevoelige gebieden ongeveer 43.000 bedrijven aan normen gebonden, onder de Wet Ammoniak en Veehouderij betreft dit in de zone van 250 meter rond kwetsbare gebieden nog ongeveer 7000 bedrijven.
29. *Stb.* 2007, 156.
30. Het besluit tot aanwijzing van zeer kwetsbare gebieden als bedoeld in art. 2, eerste lid van de WetAmmoniak en Veehouderij; Provinciale Staten van Limburg, 18 april 2008, *Provinciaal Blad*, jaargang 2008, nr. 53.
31. Onder meer ABRS 10 november 2004, 200304823/1, www.raadvanstate.nl.
32. Bekendgemaakt middels toezending aan de Tweede Kamer, 25 juni 2007, kenmerk BWL/2007060501.
33. ABRS 18 maart 2009, nr. 200800463/1, www.raadvanstate.nl.
34. Zie Memorie van Toelichting Wet Ammoniak en Veehouderij, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 836, nr. 3, § 2.3.
35. Wijziging art. 8.10 en 8.11 Wet milieubeheer, waarbij het niet toepassen van de beste beschikbare technieken als weigeringsgrond is opgenomen: *Stb.* 2005, 432.
36. *Stb.* 2005, 675.
37. *Stb.* 2008, 93.
38. Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur, Achtergrondrapport; J. Kros et al.; Alterra-rapport 1698, p. 10, (digitaal beschikbaar).

Stap 6: de Natuurbeschermingswet (1998): de hete aardappel wordt doorgeschoven
Met de bovengenoemde 5 stappen is het milieubeleid inzake de stal-ammoniakemissies beschreven. Min of meer gelijktijdig met de hierboven beschreven beleidsontwikkeling heeft een wijziging van de Natuurbeschermingswet plaatsgevonden, die per 2005 in werking is getreden.[39] Met deze wet wordt een kleine selectie bijzondere natuur een Europeesrechtelijk geregelde beschermingsstatus toegekend, de zogenoemde Natura2000 - of Habitat - en Vogelrichtlijngebieden. Onvermijdelijk dient zich in deze wetspraktijk dezelfde ammoniakproblematiek aan. Een ministerieel beleidskader dat depositietoenames van individuele bedrijven in de omgeving van de krachtens deze wet beschermde natuurgebieden toeliet (Toetsingskader Ammoniak en Natura2000)[40] is door de bestuursrechter niet aanvaard[41], en nadien geruisloos herroepen door de minister van LNV.[42] Tot op heden zijn hierin nog geen - kenbare - nadere politieke besluiten genomen.

Conclusies naar aanleiding van het recente ammoniakbeleid
De ammoniakemissieproblematiek is onverminderd politiek actueel. Feit is dat buiten het verbod op traditionele stalbouw, anders dan in de jaren negentig de veehouderij nog slechts in beperkte mate gebonden wordt door emissiebeperkingen op bedrijfsniveau. De eerder geldende beperkingen krachtens de Wet milieubeheer en bijbehorende wetgeving zijn tot een minimum teruggebracht. Het politieke debat over de overmatige ammoniakdeposities heeft zich nagenoeg geheel verplaatst van de Wet milieubeheer naar de uitvoering van de Natuurbeschermingswet. De uitkomst van dat debat is vooralsnog onbepaald. Stellen dat veehouderij zucht onder steeds zwaardere eisen, is in dit verband bezijden de waarheid.

4. De gevolgen voor de milieupraktijk

Wat betekenen de beschreven wijzigingen in de praktijk? Om dit duidelijk te maken wordt een concreet voorbeeld beschreven van een actueel uitbreidingsplan van een zeugenbedrijf in Ospel, gemeente Nederweert. Dit bedrijf wenst uit te breiden tot de grootste zeugenhouderij van Nederland, met een totaal aantal van 3.840 zeugen en 12.800 biggen. Hierin spelen de volgende milieurelevante gegevens:

- Ondanks de toepassing van luchtwassers nemen stank- en ammoniakemissies meervoudig toe.
- Het bedrijf ligt aan de rand van het dorp Ospel, waar nog een aantal veebedrijven zijn gevestigd.
- Op basis van de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder en daarbij geldend beleid doen zich ernstige geurknelpunten voor vanwege dit en andere omliggende veebedrijven.
- Het vanwege ammoniak zwaar overbelaste Natura2000 gebied De Groote Peel bevindt zich in de nabijheid van het bedrijf.
- Het bedrijf valt onder de IPPC-richtlijn (GPBV-installatie).

Op basis van het oorspronkelijke beleid zou de toename van zowel de ammoniak- en stankemissies zonder voorbehoud uitgesloten zijn geweest. B&W van Nederweert oordelen thans op basis van de nu geldende milieunormen dat het beoogde bedrijf wel vergunbaar is.[43] Dit wordt toegelicht.

Stankemissiebeoordeling van het Nederweertse zeugenbedrijf
Ondanks de toepassing van luchtwassers verdubbelt de stankemissie. Het stankemissiepunt bevindt zich op een afstand van 224 meter van een woning van derden. Vóór 2004 gold voor de aangevraagde stankemissies op grond van de toen geldende Brochure Veehouderij en Hinderwet een minimale afstandseis van 289 meter, en was het beoogde bedrijfsuitbreiding omwille van de milieukwaliteit bij de genoemde woning onvergunbaar. Op basis van de recente milieunormen wordt het bedrijf door het gemeentebestuur vergunbaar geacht.
Op korte afstand van het zeugenbedrijf bevinden zich nog enkele andere veebedrijven. Een tweede, eveneens nabijgelegen burgerwoning wordt op basis van de normering uit de Publicatiereeks lucht 46 door een naastgelegen veehouderijbedrijf fors overbelast.[44] Daar komt nu een - aanzienlijke - toename van emissies bij vanwege de beoogde uitbreiding van het zeugenbedrijf. Tot 2004 was een toename van stankemissies op grond van gestelde normen in de Publicatiereeks lucht 46 zonder voorbehoud onvergunbaar. B&W van Nederweert stellen in het vergunningbesluit dat zij geen rekening hoeven te houden met mogelijk cumulatief overbelaste situaties.[45]
Vastgesteld moet worden dat een bedrijfsuitbreiding met stankemissietoename die vóór 2004 in twee opzichten ter bescherming van de milieukwaliteit was uitgesloten, nu wel door het bevoegde gezag vergunbaar is bevonden.

Ammoniakemissies en -deposities
Ondanks de toepassing van luchtwassers treedt met de beoogde bedrijfsuitbreiding een bijna driemaal hogere ammoniakemissie op dan dat eerder was vergund. Het eerder vergunde bedrijf betrof reeds een bedrijfsvoering met luchtwassers.
Waar tot 2002 krachtens de Interimwet Ammoniak en Veehouderij een toename van ammoniakemissies op bedrijfsniveau was uitgesloten vanwege het nabij gelegen natuurgebied de Groote Peel, wordt nu een ammoniakemissietoename tot een omvang van ca. 10.000 kg NH_3 per jaar door het gemeentebestuur vergunbaar bevonden. Dit is gebaseerd op art. 4 lid 2 WAV. Het betrokken bedrijf ligt buiten de 250-meterzone van wettelijk beschermde natuur, hetgeen volgens het gemeentebestuur het bedrijf ruimte laat voor emissietoename. Vastgesteld moet worden dat waar eerder een toename van de ammoniakemissie onvergunbaar is geweest, momenteel een emissietoename - overigens met subsidie voor luchtwassers - door het bevoegde gezag wordt toegestaan.
Het genoemde praktijkvoorbeeld maakt duidelijk dat de versoepeling van de oorspronkelijke milieunormen de omgeving een aanzienlijk lager beschermingsniveau biedt. De be-

39. *Stb.* 2005, 473.
40. Bekendgemaakt middels toezending aan de Tweede Kamer, 22 mei 2007, kenmerk DN. 2007/1346.
41. Vz ABRS 26 maart 2008, 200800289/1, www.raadvanstate.nl en ABRS 24 september 2008, 200708180/1 www.raadvanstate.nl.
42. Brief aan de Tweede Kamer van 22 april 2008, kenmerk RC-JZ/2008/1127.
43. Besluit B&W Nederweert van 24 maart 2009 op Wet milieubeheer-vergunningaanvraag MA 2006032.
44. Besluit B&W van Nederweert van 19 juni 2000 op milieuvergunning-aanvraag voor een pluimveebedrijf aan de Kuilstraat 23 te Ospel, gemeente Nederweert.
45. Besluit B&W Nederweert van 24 maart 2009 op Wet milieubeheer-vergunningaanvraag MA 2006032.

schreven situatie kan zich overal in Nederland voordoen, en zal zich met de geldende regels ongetwijfeld in toenemende mate gaan voordoen.

5. De aangekondigde wijziging van het Besluit Landbouw

De Minister van VROM is van mening dat nog verder gesneden dient te worden in de milieuregulering van veehouderij. De minister is voornemens om alle veebedrijven die niet onder de IPPC-richtlijn vallen (bedrijven kleiner dan 2000 mestvarkens en 40.000 kippen, in totaal ca. 7.500 van de 10.000 intensieve veehouderijbedrijven) onder de werkingssfeer van het Besluit Landbouw te brengen.[46] Dit betekent dat voor deze categorie bedrijven niet langer een vergunningplicht meer zou gelden. Zolang het bedrijf niet groter is dan de genoemde bedrijfsomvang, geldt niet langer preventief een ambtelijke milieubeoordelingsplicht van beoogde bedrijfswijzigingen. Voldoen aan de - algemene - geldende regels wordt dan primair de verantwoordelijkheid van de ondernemer. Aldus wordt kennelijk het risico genomen terug te keren naar de situatie van de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, toen illegale bedrijfsuitbreidingen zo dikwijls voorkwamen, dat er een wettelijke legalisatieregeling aan te pas moest komen om de feitelijke situatie weer in overeenstemming te krijgen met de wet (artikelen 6 en 7 Interimwet).
Zonder een vergunningprocedure worden omwonenden van de veehouderij, ongetwijfeld bezorgd over hun leefmilieu, in een aanzienlijk slechtere positie gebracht. Zicht op de bedrijfsvoering en daarmee ook zicht op de naleving van de geldende regels wordt hen voor een belangrijk deel ontnomen. Het voert hier te ver meer in detail op dit voorgenomen beleid in te gaan. Voor nadere bespreking van het voorgenomen Besluit Landbouw, zie het artikel 'De milieuambities op de mestvaalt? Het ontwerpbesluit wijziging Besluit Landbouw'.[47]
Met dit beleidsvoornemen wordt duidelijk dat deregulering onverminderd op de politieke agenda staat.

6. Veehouderij, fijnstofbeleid en IPPC-normen

Het milieubeleid voor de veehouderij bestaat natuurlijk uit meer onderwerpen dan stank en ammoniak. Stank en ammoniak zijn tot op heden echter wel de meest beperkende milieubeleidsterreinen bij de milieuvergunningverlening voor de veehouderij. De regulering van die emissies heeft de veehouderijsector aangezet tot milieu-investeringen, waaronder emissiearme stalsystemen.
In de laatste jaren is wel ook meer aandacht gekomen voor fijnstofemissies. Veehouderij blijkt de bron van ca. 20 % van de nationale fijnstofemissies. Vooral grondhuisvesting van pluimvee neemt hiervan een flink deel voor haar rekening.[48]
De fijnstofemissies hebben in de afgelopen jaren voor sommige bedrijven extra beperkingen opgelegd, voor zover de geldende normen voor de luchtkwaliteit dreigden te worden overschreden. Die situatie doet zich in de praktijk niet regelmatig voor, aangezien de bijdrage van het individuele veehouderijbedrijf meestal beperkt is en niet leidt tot overschrijding van de normstelling voor fijn stof. Dit neemt niet weg dat de optelsom van de emissies van de duizenden bedrijven een flinke bijdrage aan de fijnstofemissies leveren. Hoewel in de grote bijdrage aan de fijnstofemissies vanwege de veehouderijsector aanleiding zou kunnen worden gezien om op bedrijfsniveau meer specifieke reductiemaatregelen voor te schrijven, heeft de rijksoverheid tot nog toe hiervan afgezien. Het fijnstofemissiereductiebeleid lift momenteel mee met het ammoniakemissiebeleid. Met de toepassing van ammoniak-luchtwassers hoopt de overheid ook de fijnstofemissies te beperken. Een strengere inspanningsverplichting voor emissies, met name van ammoniak, is niet afkomstig van de Nederlandse overheid, maar uit Brussel: de IPPC-richtlijn bindt de grotere veehouderijbedrijven in principe aan de inspanning om tot de laagst mogelijke milieubelasting te komen. In de praktijk beperkt de invloed van de IPPC-richtlijn zich meestal tot de eis dat de stallen voldoen aan Best Beschikbare Techniek. Deze norm komt in de praktijk overwegend overeen met de eisen zoals die zijn neergelegd in het Besluit Huisvesting.[49]
De IPPC-richtlijn bindt de sector in de praktijk niet vaak aan verdergaande eisen.

7. Eindconclusie

Anders dan dikwijls verkondigd in (politieke) debatten toont het Nederlandse milieubeleid voor de veehouderij inzake stank en ammoniak in de afgelopen tien jaar trendmatig een forse versoepeling van de milieunormen, wat in veel gevallen ook ten nadele van de betrokken milieubelangen uitpakt. Met recente wetgeving en beleidsontwikkelingen wordt een aanzienlijk lagere milieubescherming geboden. Niet kan gesteld worden dat de Nederlandse milieunormen met de meest recente wetgeving en beleidsontwikkelingen zwaarder op de veehouderijsector drukken. Integendeel.

---

46. Ontwerpbesluit wijziging Besluit landbouw milieubeheer met betrekking tot intensieve veehouderijen, *Stcrt.* 2006, 206, p. 20 e.v.
47. V.R. Wösten, 'De milieuambities op de mestvaalt? Het ontwerpbesluit wijziging Besluit Landbouw', *Milieu en Recht* 2007/6, p. 347 - 351.
48. Opties voor reductie van fijn stof emissie uit de veehouderij; A.J.A. Aarnink & K.W. van der Hoek; Agrotechnology & Food Innovations B.V. i.s.m. RIVM, in opdracht van het Ministerie van VROM, december 2004, A&F nummer Rapport 289.
49. Zie noot 36.

'REACTIE OP HET KABINETSSTANDPUNT EN TOELICHTING OP AFSTANDSNORM GGD-ADVIES INTENSIEVE VEETEELT'

BIJDRAGE JELLE DOOSJE, GGD NEDERLAND

Op 14 juni 2013 kwam staatssecretaris Dijksma met het kabinetsstandpunt inzake de omvang van de intensieve veehouderij en schaalgrootte. In de brief schrijft de staatssecretaris dat het kabinet met regelgeving komt die het voor provincies en gemeenten mogelijk maakt om indien nodig in bepaalde gebieden uit het oogpunt van volksgezondheid grenzen te stellen aan de omvang van de veehouderij. De omvang van de veehouderij in een gebied, de veehouderij-intensiteit en de grootte van een veehouderijlocatie in een gebied moeten passend zijn in de lokale omgeving. Ieder gebied is immers anders en heeft zijn eigen landschappelijke en sociale kenmerken. Dat vraagt om maatwerk op provinciaal en gemeentelijk niveau.

Geen ongebreidelde groei

Het kabinet steunt de versterking van de economische positie van de sector maar wil geen ongebreidelde groei. De huidige milieu- en ruimtelijke ordeningswetgeving biedt al mogelijkheden om effecten van veehouderijen op de kwaliteit van de leefomgeving te beperken. Zo kunnen provincies en gemeenten op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening eisen stellen aan landschappelijke inpassing van bedrijven, ook uit het oogpunt van leefomgeving. Gemeenten worden opgeroepen de mogelijkheden van de Wet geurhinder en veehouderij te benutten voor geurnomen om de hinder van veehouderijen tegen te gaan.

Nieuwe wetgeving

Het kabinet stelt nieuwe regelgeving op die provincies en gemeenten de mogelijkheid biedt om ook om redenen van volksgezondheid in bepaalde gebieden op drie manieren grenzen te kunnen stellen indien daartoe aanleiding is.

- het maximeren van de totale omvang van de veehouderij (totaal aantal koeien, kippen of varkens) in een bepaald gebied, inclusief het totaal op slot zetten van een gebied,
- het maximeren van de intensiteit van de veehouderij (bijvoorbeeld een maximaal aantal dieren per hectare) in een gebied,
- het begrenzen van de grootte van een veehouderijlocatie (maximaal aantal dieren in een stal) in een gebied.

Hiervoor wordt de Wet dieren gewijzigd. In deze wet staan regels voor het houden van dieren, onder andere in het belang van de volksgezondheid. Hiervoor moet wel een wetenschappelijke onderbouwing worden gegeven. In de kabinetsreactie worden diverse overige maatregelen opgesomd. Maatregelen zijn gericht op:

- het verminderen van gezondheidsrisico's,
- verminderen van de negatieve effecten geur- en stankhinder,
- advieswaarde voor endotoxinen (30EU/m3),

- een wetenschappelijke studie ‘ veehouderij en gezondheid omwonenden (VGO)’ uitgevoerd door RIVM
- oprichting van een kennisplatform

Hiermee lijkt de staatssecretaris tegemoet te komen aan de bezwaren die de VNG onder andere op 24 maart 2010 per brief heeft geuit aan de toenmalige minister van VROM, mevrouw T. Huizinga-Heringa. In deze brief wordt opgemerkt dat het ontbreken van een toetsingskader een situatie creëert, waardoor veel onduidelijkheid vanuit oogpunt van volksgezondheid is in de ruimtelijke ordening van de intensieve veeteelt.

Dijksma zal over de uitwerking van het nieuwe wettelijk kader en de overige maatregelen in overleg treden met de betrokken partijen, waaronder het Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Zij zal de kamer in het najaar van 2013 nader informeren over de resultaten van het overleg met de betrokken partijen. Op 12 september 2013 vindt er in de kamer een hoorzitting plaats naar aanleiding van de kabinetsvisie.

Standpunt GGD Nederland

GGD Nederland ziet veel mogelijkheden en aanknopingspunten voor de verbetering bescherming volksgezondheid in dit kabinetsstandpunt en vindt dat voor de intensieve veehouderij een helder toetsingskader moet komen voor de gezondheid voor omwonenden (GGD, 2011). Daarin dienen onder andere afstandscriteria opgenomen te worden voor vergunningverlening bij nieuwbouw of uitbreiding van bedrijven. GGD Nederland heeft aangegeven, dat de intensieve veehouderij moet worden gekenschetst als een industriële bedrijfstak waar hoge eisen worden gesteld aan de bedrijfsvoering. Daarbij hoort ook een advies over een gezonde afstand tussen bedrijven en woonkernen bij. In november 2012 verschijnt het **Gezondheidsraadadvies Gezondheidsrisico’s rond veehouderijen.** Daarin schrijft de gezondheidsraad dat het is niet bekend is tot welke afstand omwonenden van veehouderijen verhoogde gezondheidsrisico’s lopen. Daarom is er niet op wetenschappelijke gronden één landelijke ‘veilige’ minimumafstand vast te stellen tussen veehouderijen en woningen. Omwonenden zijn echter vaak ongerust, en dat verdient serieuze aandacht. Daarom zouden gemeenten samen met de GGD en belanghebbenden lokaal beleid moeten ontwikkelen met minimumafstanden. Die kunnen namelijk wel op beleidsmatige gronden vastgesteld worden, aldus de gezondheidsraad.

De GGD heeft vanaf 2011 volgende aanbevelingen gedaan:

- Bij planontwikkeling gezondheid meewegen bij besluitvorming gebruikmakend van het beoordelingskader gezondheid en milieu intensieve veeteelt (R. Nijdam en T. Fast maart 2013)
- Bij innovatieve planvorming kan er reden zijn om een meer specifieke risicobeoordeling te maken.
- Bij vergunningen, die worden verleend in het kader van de IPPC-Richtlijn, gezondheidsaspecten integraal beoordelen.
- De gezondheidsenquête, die de GGD periodiek uitvoert, uitbreiden met een belevingsmonitor.
- Bij nieuwbouw en planontwikkeling een minimale afstand van 250 meter hanteren tussen een intensieve veehouderij en gevoelige bestemmingen.
- Binnen de afstand van 250 – 1000 meter tussen een LOG of bedrijf tot een woonkern of lintbebouwing bij vergunningverlening een aanvullende gezondheidskundige risicobeoordeling uitvoeren. In het daaruit voortvloeiende advies bedrijfsspecifieke kenmerken zoals diersoort, bouwtype (open/gesloten stal) ligging, windrichting en andere ruimtelijke ordeningsaspecten meewegen.
- Resultaten gebruiken voor het ontwikkelen en evalueren van (lokaal) beleid.
- Open en actieve communicatie door de gemeenten aan de omwonenden betreffende volksgezondheidsaspecten naast dierwelzijn- en milieuaspecten.

Onderbouwing afstandscriterium

Aanleiding

In het najaar van 2011 heeft de landelijke GGD-werkgroep intensieve veehouderij en gezondheid op meerdere gronden geconcludeerd dat het hanteren van een minimumafstand tussen een veehouderij en woonbebouwing wenselijk is vanuit het gezondheidsperspectief. De GGD kiest voor het hanteren van een minimumafstand tussen een intensieve veehouderij en burgerwoningen van 250 m. Deze afstand zou in het hele land als uitgangspunt gehanteerd dienen te worden bij nieuwe situaties, dat wil zeggen bij de vestiging van een nieuw bedrijf of bij een uitbreiding van een bestaand bedrijf waarvoor het bestemmingsplan herzien moet worden. Het voorzorgsprincipe is daarbij een van de uitgangspunten. Concreet betekent dit, dat in voorkomende situaties be-

argumenteerd afgeweken kan worden. Daarnaast adviseren de GGD'en om bij een afstand van 250 - 1000 meter tussen een intensieve veehouderij en een burgerwoning / woonwijk de GGD om een advies op maat te vragen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een Gezondheidseffectscreening (GES), maar ook een uitvoeriger instrument zoals het beoordelingskader Gezondheid en Milieu zou kunnen worden ingezet om de risico's en gezondheidseffecten in kaart te brengen (maar niet voor individuele bedrijven). Na het verschijnen van het advies van de gezondheidsraad ziet GGD Nederland geen aanleiding om de in 2011 opgestelde afstandsadviezen aan te passen.

Doel van deze toelichting

Vanuit diverse partijen is kritiek geuit op het standpunt en advies van de GGD. In dit document licht de landelijke werkgroep toe hoe het afstandsadvies tot stand is gekomen en welke gronden de GGD heeft voor het afstandscriterium 250 m. Dit GGD-afstandscriterium staat los van eerder door het ministerie van EZ gegeven adviezen over 1-2 km tussen intensieve veehouderijen. Het afstandsadvies over de 1-2 km gaat niet over veehouderijen en burgerwoningen maar alleen over de afstand tussen de intensieve veehouderijen onderling en richt zich op het voorkomen van het infecteren van dieren van een naburig bedrijf.

Toelichting op de keuze van 250 m.

Meerdere onderzoeken (o.a. het IRAS-onderzoek in Oost-Brabant) laten zien dat in de directe omgeving van intensieve veehouderijen een aantoonbare hogere blootstelling is aan fijn stof, geur, endotoxinen, v-MRSA. Algemeen wordt de stelling onderschreven dat hoe groter de afstand is tussen een veehouderij en een burgerwoning hoe lager de blootstelling en het gezondheidsrisico zal zijn. De vraag is echter vanaf welke minimumafstand de extra gezondheidsrisico's door de activiteiten van een bepaald bedrijf laag zijn in vergelijking met de achtergrondwaarde voor de verschillende stoffen en hinderaspecten. Om deze vraag te beantwoorden heeft de werkgroep de volgende (blootstellings)aspecten bestudeerd:

1. Zoönosen
2. Fijn stof
3. Endotoxinen
4. Geurhinder
5. Geluidhinder

ad 1. Zoönosen

In 2012 heeft het RIVM studie gedaan naar de infectierisico's van veehouderijen (RIVM rapport 609400004: 'Infectierisico's van intensieve veehouderij voor omwonenden'). In dit rapport wordt aan de hand van zes voorbeeldzoönosen gezocht naar informatie die bekend is over de infectierisico's van veehouderijen voor omwonenden. Fijn stof, endotoxines en geur zijn in deze studie buiten beschouwing gelaten. Het rapport concludeert dat er weinig onderzoek is gedaan naar infectierisico's voor omwonenden. Daardoor is weinig bekend over de verspreiding van zoönosen rond veehouderijen en over de levensvatbaarheid en het ziekmakende vermogen van bacteriën en virussen op enige afstand van een bedrijf. Naar verwachting zal een grotere afstand tot een gevoelige bestemming, zoals een burgerwoning, een minder groot risico voor infecties geven omdat de zoönosen langer zijn blootgesteld aan klimatologische omstandigheden (m.n. zonlicht en temperatuur) en daardoor mogelijk minder ziekmakend zijn. Alleen over de verspreiding van de Q-koorts-bacterie zijn meer gegevens bekend. Er zijn sterke aanwijzingen dat omwonenden van geitenbedrijven een verhoogd risico hebben deze infectie te krijgen. Uit onderzoek blijkt dat tot een afstand van 10 kilometer de veroorzaker van Q-koorts (Coxiellabacterie) nog is aangetoond in de lucht. Bij een nieuwe uitbraak van Q-koorts zou het afstandscriterium van minimaal 250 m te weinig beschermend kunnen zijn. Dit kan betekenen dat er aanvullende maatregelen nodig zijn mochten zich opnieuw Q-koorts uitbraken voordoen.

ad 2. Fijn stof

Op dit moment geldt de regelgeving voor de emissie van fijn stof voor zowel verkeersgerelateerde fijn stof als voor de emissie van fijn stof door agrarische bedrijven. Dit is niet helemaal terecht omdat er nogal wat verschillen in samenstelling zijn tussen de bovengenoemde fijn stoffracties. Dit concludeert ook de gezondheidsraad in haar advies over gezondheidsrisico's rond veehouderijen (30 november 2012).
Er is onvoldoende bekend hoe de samenstelling van het fijn stof van een intensieve veehouderij is. De processen die voor de emissie van fijn stof zorgen zijn heel verschillend. Het fijn stof van veehouderijen zal minder kleinere onderdelen en nauwelijks roet bevatten maar daarentegen wel veel meer (delen van) micro-organismen bevatten die kunnen zorgen voor irritatie van en ontstekingen aan de luchtwegen. Deze effecten zullen vooral

optreden bij ouderen, personen met al bestaande luchtweg- of hartaandoeningen en kinderen.
De verspreiding van fijn stof naar de omgeving van veehouderijen is afhankelijk van diverse factoren, zoals de grootte en hoogte van de emissiepunten, de werking en het onderhoud van de ventilatoren, het gebruik van luchtwassers en de klimatologische omstandigheden.

Immissie-berekeningen fijn stof
Voor het berekenen van de verspreiding en de immissie van fijn stof bij burgerwoningen wordt de rekenprogramma's Stacks, PluimPlus of ISL3a gebruikt. Om te komen tot een onderbouwde minimumafstand heeft de GGD ook zelf een aantal modelberekeningen uitgevoerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van een rekentabel uit het GES-Handboek 2012, blz. 257. Deze tabel is afkomstig uit de publicatie 'Gezondheidsaspecten bij IPPC-vergunningen, Fast et all RIVM 2008'.
De resultaten van deze berekeningen zijn weergegeven in Bijlage 1.
Van zeven verschillende type bedrijven (zie voor de grootte de bijlage) zijn berekeningen opgenomen. Bijlage 1 laat over deze zeven bedrijven het volgende zien:

- Bij de meeste bedrijven wordt vanaf > 100 m. de grenswaarde voor fijn stof (40 ug/m3) niet overschreden.
- Vanaf een afstand > 250 m. ligt de berekende waarde dicht bij de achtergrondwaarde (uitgaande van een achtergrondwaarde van 24,0 ug/m3).
- De berekende immissiewaarden liggen het hoogst bij pluimvee en het gemengde bedrijf met pluimvee.

Ook zijn er m.b.v. het programma ISL3a modelberekeningen gedaan onder verschillende voorwaarden (ruwheid terrein, beginconcentratie, windrichting, hoogte emissiepunt). Steeds blijkt dat in de eerste 200 – 300 m. de concentratie fijn stof heel snel daalt tot achtergrondniveau.

Effect luchtwassers
Bij de berekeningen is uitgegaan van de door de fabrikant aangegeven emissiereductie door de aangebrachte luchtwassers. Bij veel vergunningaanvragen blijkt dat de agrariër er voor kiest om de hierdoor verkregen emissieruimte zo ver mogelijk op te vullen met dieren. Een niet goed functionerende luchtwasser zal daardoor tot effect hebben dat de maximaal toegestane emissie snel wordt overschreden.
Uit de praktijk is bekend dat luchtwassers lang niet altijd de reductie geven die is berekend (zie onder meer het RIVM-rapport 609021121: 'Naleeftekorten bij luchtwassers in de intensieve veehouderij').. Een aantal factoren zijn hier debet aan: de luchtwasser is niet aangesloten, het systeem wordt niet adequaat onderhouden, de capaciteit van het systeem is minder dan in de vergunning is aangegeven, het systeem geeft regelmatig storing. Deze factoren kunnen er voor zorgen dat de berekende reductie niet of slechts beperkt wordt gehaald. In bijlage 2 zijn de effecten op de emissie van fijn stof bij onvoldoende functioneren in beeld gebracht voor de bedrijven met luchtwassers.
Bijlage 2 laat het volgende zien:

- Bij de meeste bedrijven wordt vanaf > 150 m. de grenswaarde voor fijn stof (40 ug/m3) niet overschreden.
- Bij een aantal bedrijven ligt vanaf > 250 m. de berekende waarde redelijk in de buurt van de achtergrondwaarde (in de tabel is uitgegaan van een achtergrondwaarde van 24,0 ug/m3). Voor een aantal andere bedrijven geldt dat de berekende fijn stofconcentraties beduidend hoger liggen dan de achtergrondwaarde.
- De berekende immissiewaarden liggen het hoogst bij pluimvee en het gemengde bedrijf met pluimvee.

Recent onderzoek laat zien dat ruim 50% van de luchtwassers in meer of mindere mate niet voldoet. Ook wordt regelmatig geconstateerd dat gemeenten onvoldoende in staat blijken om hier op te handhaven.
Wanneer meer bekend is over de precieze samenstelling van het fijn stof van veehouderijen kan de normstelling en mogelijk ook het afstandscriterium hierop worden aangepast. Dit kan zowel een verruiming als een beperking van de regelgeving betekenen.

Ad 3. Endotoxinen

Endotoxinen zijn bestanddelen van de celwand van bacteriën. Als bestanddeel van organische stofdeeltjes komen ze voor in het fijn stof en daardoor in de buitenlucht en bij burgerwoningen.
Onderzoeken laten zien dat er in de omgeving van veehouderijbedrijven hogere concentraties endotoxinen zijn gemeten in vergelijking met de stedelijke omgeving. Ook is er een samenhang tussen het aantal bedrijven, dieraantallen en de gemeten concentraties endotoxinen.
Het IRAS onderzoek (Heedrik D.J.J. e.a. mogelijke effecten van intensieve-veehouderij op de gezondheid van omwonenden, IRAS, UU, NIVEL, RIVM, 2011) concludeert dat tot 250 m afstand van agrarische bedrijven de concentraties endotoxinen verhoogd zijn. En deze verhoogde concentraties kunnen bij een deel van de

omwonenden tot nadelige effecten op de luchtwegen leiden. Ook is in het onderzoek komen vast te staan dat in de woningen dicht bij de veehouderij gelegen, de endotoxinenconcentraties niet verhoogd waren. Hoge concentraties endotoxinen werden in de woningen gevonden in relatie tot het houden van huisdieren en stofzuigen

Gezondheidskundige advieswaarde
In 2010 heeft de Gezondheidsraad (lit..) een gezondheidskundige advies waarde voor de blootstelling aan endotoxinen voor werknemers afgeleid: 90 EU/m3. In het advies van de Gezondheidsraad over 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen' van 30 november 2012 komt men tot een (voorzichtig geformuleerde) gezondheidskundige advieswaarde voor de algemene bevolking van 30 EU/m3. Er zijn nog te weinig onderzoeken die kunnen laten zien tot welke afstand van een veehouderij deze waarden worden overschreden.
In het VGO-onderzoek (Veehouderij Gezondheid Omwonenden) van het RIVm c.s. zal dit ook onderzocht worden.

Ad 4. Geurhinder

Geurhinder kan tot allerlei klachten leiden bij omwonenden: hinder, depressie, verminderde kwaliteit van leven, moeheid. De Wet Geurhinder en veehouderij (WGV) geeft de toegestane geurbelasting voor gevoelige objecten (woningen en ander plaatsen waar mensen verblijven)aan, met daarbij een bandbreedte.
De toegestane belasting is per type gebied verschillend (concentratiegebied, binnen of buiten bebouwde kom). Deze belasting wordt berekend met het programma V-stacks.
Gemeenteraden kunnen per gebied, gemotiveerd, een eigen geurbeleid vaststellen. Er zijn echter weinig gemeenten die hiervan gebruik maken.
De GGD gebruikt het instrument GES (Gezondheidseffectscreening) om de te verwachten hinder te berekenen. De GES-methodiek gaat er van uit dat de toegestane geurbelasting ligt bij 6 odour units per individueel bedrijf, ongeacht het type gebied.

Om te komen tot een onderbouwde minimumafstand heeft de GGD ook zelf een aantal modelberekeningen uitgevoerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van een rekentabel uit het GES-Handboek 2012, blz. 258. Deze tabel is afkomstig uit de publicatie 'Gezondheidsaspecten bij IPPC-vergunningen, Fast et all RIVM 2008'.
De resultaten van deze berekeningen zijn weergegeven in Bijlage 3.
Voor negen verschillende type bedrijven (zie voor de grootte de bijlage) is berekend binnen welke afstand tot het bedrijf de geuremissie gelijk is aan 14 OUE (wettelijke norm in concentratiegebieden) en binnen welke afstand tot het bedrijf de geuremissie gelijk is aan 6 OUE (door GGD gewenste norm). Daarbij is onderscheid gemaakt tussen bedrijven zonder en met luchtwassers.
Bijlage 3 laat voor deze negen bedrijven het volgende zien:
- Bij de meeste bedrijven zonder luchtwassers wordt de geurnorm van 14 OUE overschreden op een afstand ruim boven de 250 m. (zelfs tot 670 m.). Uitgaande van 6 OUE is slechts één bedrijf wat die norm haalt binnen de 250 m.
- Bij de meeste bedrijven met luchtwassers wordt de geurnorm van 14 OUE bereikt/gehaald binnen een afstand van 250 m. Uitgaande van 6 OUE bereikt iets meer dan de helft van de bedrijven deze norm binnen een afstand van 250 m.

Ook zijn er m.b.v. het programma V-stacks modelberekeningen gedaan onder verschillende voorwaarden (ruwheid terrein, beginconcentratie, windrichting, hoogte emissiepunt). Steeds blijkt dat met gebruik van luchtwassers in de eerste 200 – 300 m. de concentratie geur redelijk snel daalt tot achtergrondniveau.

Ad. 5 Geluidhinder

Voor het bepalen van een minimale afstand tussen een veehouderij en een burgerwoning zijn alleen de geluiden van de inrichting zelf van belang. Het gaat dan in eerste instantie om de ventilatoren, intern transport (tractor, vrachtwagens), vullen van silo's, afvoer van mest en transport van dieren.
Sinds 1 januari 2013 vallen de regels voor wat betreft geluid voor de meeste agrarische inrichtingen onder het Activiteitenbesluit. Gemeenten kunnen kiezen voor afwijkende geluidnormen als daar gegronde redenen voor zijn, of als er gemeentelijk geluidbeleid is vastgesteld. Volgens het Activiteitenbesluit behoeft alleen te worden getoetst op stationaire bronnen. Mobiele bronnen worden alleen beoordeeld op piekniveaus (LAmax) m.u.v. het laden en lossen in de dag en het in- en uitrijden van landbouwvoertuigen. Aangezien van transportbewegingen de meeste hinder is te verwachten is dat nu dus in het Activiteitenbesluit uit de toetsing gehaald. Gezondheidkundig is daarvan echter het grootste effect te verwachten.

Voor de meeste bedrijven ligt de geluidbelasting voor wat betreft de stationaire bronnen op een afstand van 50 m van het bedrijf beneden de geldende geluidsnormen. Bij gevelventilatoren in bijv. pluimveestallen ontstaan soms klachten over een laag frequente bromtoon.

Als er dagelijks/wekelijks veel transportbewegingen zijn op het terrein kan hinder optreden tot zeker 100m. Omdat hierop alleen een toetsing op LAmax plaatsvindt en ook nog maar ten dele zou aanvullende gezondheidkundige toetsing op dit punt (bijv. kans op slaapverstoring) een aanvulling kunnen betekenen.
Een minimumafstand van 250 m. kan er voor zorgen dat omwonenden niet of nauwelijks geluidhinder van de inrichting zullen ervaren.

Conclusies

- Uit diverse wetenschappelijke studies is af te leiden dat er in de directe omgeving van intensieve veehouderijen aantoonbare hogere blootstelling is aan fijn stof, geur, endotoxines, v-MRSA en mogelijk aan andere zoönosen.
- Modelberekeningen laten zien dat de verhoogde blootstelling aan geur en fijn stof op een afstand +van > 250 m. is gereduceerd tot het achtergrondniveau.
- Modelberekeningen laten zien dat blootstelling aan geur en fijn stof (sterk) verhoogd kan zijn bij het niet of niet voldoende functioneren van luchtwassers. Dit geldt met name voor de geuremissie.
- Het rapport van de Gezondheidsraad vraagt aandacht voor de blootstelling aan endotoxines door intensieve veehouderijen en aan de hinder die bewoners in het buitengebied ervaren van geur.
- Het uit voorzorg hanteren van een minimumafstand van 250 m. tussen een intensieve veehouderij en een gevoelige bestemming geeft de burgers duidelijkheid en in ieder geval een minimale bescherming. Daarnaast biedt het de ondernemer van een intensieve veehouderij duidelijkheid over de ontwikkelingsmogelijkheden van zijn bedrijf.
- Een afstandsnorm van 250 m. is een in het ruimtelijke beleid een werkbare norm en sluit goed aan bij de binnen de gemeenten gebruikte VNG-handreiking “Bedrijven en milieuzonering” voor afstandsnormen op bedrijventerreinen.
- Ook in de Wet ammoniak en veehouderij komt de afstand van 250 m. voor als het gaat over niet-toegestane activiteiten in een zone van 250 m. rond een kwetsbaar gebied (natuurgebied).

GGD Nederland GHOR Nederland

Bijlage 1 Indicatieve fijn stofemissies voor diverse veehouderijen

Bedrijf	Aantal dieren	Staltype / Rav-nummer	Omschrijving	Fijn stof emissie (gr/dier/jr) [1]	Jaargemiddelde concentratie PM_{10} ug/m^3 op afstand (m.), inclusief achtergrond-concentratie van 24,0 ug/m^3 [2]			
					50 m.	100 m.	150 m.	250 m.
Legkippen	90.000	E2.12	Scharrelhuisvesting (geen wasser)	84	**65,1**	**49,1**	35,3	28,8
Legkippen	90.000	E2.13	Scharrelhuisvesting; wasser (BWL 2009.13; 60% reductie PM_{10})	33	**40,2**	33,9	28,4	25,9
Vleeskuikens	150.000	E5.7	Biologisch luchtwassysteem; 60% reductie PM_{10} (BWL 2009.13)	9	31,3	28,5	26,0	24,9
Kalkoenen	30.000	F3.1	Chemische luchtwasser; 35% reductie PM_{10}	135	**46**	37,4	30,0	26,6
Fokzeugen	2.500	D1.1.9.2	Hokopp. > 0,35 m^2; biologisch luchtwassysteem 60% reductie (BWL 2008.05.V1)	19	24,3	24,2	24,1	24,0
Gemengd bedrijf: - legkippen - gespeende biggen - gespeende biggen - gespeende biggen - kraamzeugen - guste/dr.zeugen - dekberen - vleesvarkens - vleesvarkens - vleesvarkens *Totaal*	 45.000 864 160 264 80 228 3 560 822 208 *48189*	 E2.11 D1.1.12.3 D1.1.15.1 D1.1.15.2 D1.2.17 D1.3.12 D2.4 D3.2.13.1 D3.4.1 D3.4.2	 Volièrehuisvesting Opfok, > 035 m^2, > 30 biggen Gecomb. Luchtwas. 80% + chemisch Gecomb. Luchtwas 80% + water Andere luchtwasser Andere luchtwasser Andere luchtwasser hokopp. max. 0,8 m^2	 65 74 15 15 32 35 36 153 153 153	**41,7**	34,8	28,8	26
Vleesstierkalveren	2.000	A5	Tot 6 maanden	170	25,8	25,1	24,5	24,2

[1] Gebruikte emissiefactoren tabel Rav maart 2010
[2] Tabel uit GES-Handboek 2012 met schoorsteenhoogte 5 m. en T. van 285 K

5

Bijlage 2 Indicatieve fijn stofemissies voor diverse veehouderijen, met niet of slecht functionerende luchtwassystemen

Bedrijf	Aantal dieren	Staltype / Rav-nummer	Omschrijving	Fijn stof emissie (gr/dier/jr) [3]	Jaargemiddelde concentratie PM_{10} ug/m^3 op afstand (m.), inclusief achtergrond-concentratie van 24,0 ug/m^3 [4]			
					50 m.	100 m.	150 m.	250 m.
Legkippen	90.000	E2.13	Scharrelhuisvesting; wasser (BWL 2009.13; 60% reductie PM_{10}); - 100% niet functionerende luchtwasser - 50% niet functionerende luchtwasser	33 83 58	**40,2** **65** **52**	33,9 **49** **41**	28,4 35 32	25,9 29 27
Vleeskuikens	150.000	E5.7	Biologisch luchtwassysteem; 60% reductie PM_{10} (BWL 2009.13); - 100% niet functionerende luchtwasser - 50% niet functionerende luchtwasser	9 22 15	31,3 **42** 36	28,5 35 31	26,0 29 27	24,9 26 25
Kalkoenen	30.000	F3.1	Chemische luchtwasser; 35% reductie PM_{10}; - 100% niet functionerende luchtwasser	135 208	**46** **58**	37,4 **45**	30,0 33	26,6 28
Fokzeugen	2.500	D1.1.9.2	Hokopp. > 0,35 m^2; biologisch luchtwassysteem 60% reductie (BWL 2008.05.V1); - 100% niet functionerende luchtwasser - 50% niet functionerende luchtwasser	19 47 33	24,3 24,7 24,3	24,2 24,5 24,3	24,1 24,2 24,2	24,0 24,0 24,0

[3] Gebruikte emissiefactoren tabel Rav maart 2010
[4] Tabel uit GES-Handboek 2012 met schoorsteenhoogte 5 m. en T. van 285 K

6

Bijlage 3 Inschatting geurimmissie (voorgrondbelasting) rond een aantal veehouderijen.

Indicatieve afstanden in m. tot wettelijke grenswaarde (14 OU/m³) en gezondheidskundige advieswaarde (GES-score 6: 6 OU/m³).

Inschatting op basis publicatie: Gezondheidsaspecten bij IPPCvergunningen, Fast et all RIVM 2008
en bijlage 1 bij de Regeling geurhinder en veehouderij - 10 december 2009, nr. DP/2009065822
Schoorsteenhoogte 5 m - temp. 285K/12ºC - GES tabel pag. 258 Handboek GES 2012

Referentiebedrijf	Aantal	Stal-systeem	Omschrijving	Emissie-factor OU$_E$/s	**Emissiearm** Indic. afstand in m tot		**Luchtwassers** Indic. afstand in m tot	
					14 OU$_E$	6 OU$_E$	14 OU$_E$	6 OU$_E$
Vleeskalveren	2.000	A4	Emissiearm	35,6	415	770	330	530
			Biologische wasser (45%)	19,6				
Vleeskalveren	3.000	A4	Emissiearm	35,6	480	990	380	665
			Biologische wasser (45%)	19,6				
Vleesvarkens	5.000	D3	Emissiearm	17,9	520	880	165	275
			Gecomb. Luchtw. BWL 2009.12 (85%)	2,7				
Vleesvarkens	7.500	D3	Emissiearm	17,9	670	1170	210	360
			Gecomb. Luchtw. BWL 2009.12 (85%)	2,7				
Legkippen	60.000	E2	Batterij - mestopslag onder batterij	0,69	325	550		
			Emissiearm	0,35	180	465	145	245
			Batterij Biologische luchtwasser (45%)	0,19				
Legkippen	100.000	E2	Niet-batterij emissie-arm	0,69	450	755		
			Emissiearm	0,35	290	490	200	345
			Niet-batterij Biologische wasser (45%)	0,19				
Vleeskuikens	100.000	E5	Emissiearm	0,24	230	390	155	265
		E5	Biologische wasser (45%)	0,13				
Kalkoenen	30.000	F1	Ouderdieren tot >6 weken emissiearm	0,29	130	160	85	150
			< 6 weken - biologische wasser (45%)	0,17				
Kalkoenen	30.000	F2/F3	Ouderdieren >6 weken emissiearm	1,55	355	585	240	400
			> 6 weken - biologische wasser (45%)	0,85				

- Bovenstaande berekeningen zijn bedoeld om een indruk te krijgen van de te verwachten invloedssfeer van het bedrijf op het aspect geurhinder.
- Op basis van deze uitgangspunten mag worden verwacht dat veel grotere bedrijven voor geur (14 OUE/m3) een wettelijke afstand nodig hebben van 85-400m of meer bij toepassing van goede geuremissiebeperkende voorzieningen en 100-700m bij een regulier emissiearm stalsysteem.
- Vanuit de GES systematiek wordt in een ruimere omtrek rond de bedrijven ernstige geurhinder (> 6 OUE/m3) mogelijk en waarschijnlijk geacht (worstcase) dan op basis van de wettelijke waarde van 14 OUE/m3. Het toepassen van geuremissiebeperkende maatregelen (conform BBT) is dan ook zeer aan te bevelen.
- Bij een geurbelasting van 6 OU/m3 en hoger zal het % ernstig gehinderden rond de 25% of hoger liggen.
- Bij een grotere verhouding agrarische dienstwoningen t.o.v. burgerwoningen zal het % gehinderden lager uitvallen.
- Het absolute aantal geurbelaste (burger)woningen geeft dan aanvullende informatie om een afweging te kunnen maken m.b.t. de te verwachten gezondheidseffecten van de geurbelasting.
- In gevoelige situaties binnen genoemde afstanden is een aanvullende meer specifieke geurberekening aan te bevelen, bijv. met V-stacks (Infomil). Ook bij van 5m afwijkende schoorsteenhoogte is nadere berekening aan te bevelen.

‘VISIE OP RUIMTELIJKE CLAUSULERING ALS VOORWAARDE VOOR ONTWIKKELING VAN EEN DUURZAME VEEHOUDERIJ VOOR DE KOMENDE 30 JAAR IN RELATIE TOT GEZONDHEID’

BIJDRAGE HENK JANS, ARTS MAATSCHAPPIJ EN GEZONDHEID, MEDISCHE MILIEUKUNDE, ADVISEUR GGD’EN BRABANT/ZEELAND EN BRABANTS KENNISNETWERK ZOÖNOSEN /PRG

Voor een maatschappelijke legitimatie van ontwikkeling van intensieve veehouderij op gebiedsniveau spelen vanuit het aspect gezondheid de volgende aspecten een rol bij een ruimtelijke clausulering:

- Burgers accepteren niet meer de huidige ontwikkeling van de intensieve veehouderij in hun directe omgeving (op veel plaatsen al te ver gegaan): zij zien het niet alleen als een directe bedreiging van hun gezondheid, maar ook als een directe aanslag op de leefbaarheid van hun woon- en leefomgeving.
- Met alleen generiek beleid op gemeenteniveau breed waarbij alleen gekeken wordt naar individuele gevallen van ontwikkeling en uitbreiding is de toekomstige ontwikkeling niet te sturen, zeker niet op ruimtelijk niveau; er is in relatie tot gezondheid veel meer maatwerk nodig bij de toekomstige ontwikkeling en invulling van gebiedsruimte, waarbij een directe betrokkenheid van burgers in de omgeving noodzakelijk is.
- Mensen stellen grenzen in wat ze nog willen accepteren in de toekomstige ontwikkeling van IV, zowel voor omvang van aantal dieren en aantal bedrijven in een bepaald gebied als ook wat mensen zien in kader van mogelijke bedreiging van hun gezondheid.
- Burgers zien het als een plicht van overheid en ondernemers om een veilige en gezonde leefomgeving te garanderen. Met alleen het zoeken naar technische en normatieve oplossingen zal het vertrouwen niet terug gewonnen worden bij burgers/bewoners van een gebied.
- Als er in een omgeving geen gedragen en geaccepteerd draagvlak is voor de geplande ontwikkeling van intensieve veehouderij, waar de burgers uit het gebied zich ook in er- en herkennen, dan zullen toekomstige ontwikkelingen gedoemd zijn om te mislukken: burgers zullen zich steeds meer gaan verzetten, omdat ze zich niet alleen steeds meer bewust zijn van hun eigen gezondheid en veiligheid, maar ook steeds meer hun eigen verantwoordelijkheid nemen voor wat betreft hun gezondheid, waarbij ze grenzen stellen in wat ze nog willen accepteren.
- Er zal meer inzet gepleegd moeten worden om burgers meer zekerheid te geven; er bestaat nu op gebiedsniveau geen vertrouwen meer in wat overheid en bedrijfsleven willen en doen. Men zit in “loopgraven” tegenover elkaar.

Ruimtelijke ontwikkeling op gebied van intensieve veehouderij is naar mijn idee tot bepaalde omvang nog mogelijk, ook in relatie tot gezondheid, indien er dan wel duidelijk grenzen worden gesteld aan:

A. OP FYSIEK NIVEAU:

1. Er zijn nog veel onzekerheden in wat de gezondheidseffecten van IV op gezondheid zijn; er zijn aanwijzingen dat mensen in directe nabijheid van IV-bedrijven meer klachten hebben en functiestoornissen ondervinden, maar alles is eigenlijk nog heel mager onderbouwd; onzekerheden spelen mee in beleving en welbevinden van mensen; dit betekent dat meer aandacht nodig is voor objectivering van klachten en subtiele effect-veranderingen op functieniveau.
2. Aanscherping van emissies van fijn stof afkomstig van IV-bedrijven met een te ontwikkelen normering voor endotoxinen, als indicator voor het complex aan biologische agentia; hierbij ook rekening houden met cumulatie uit de directe omgeving van andere zich ontwikkelende bedrijven.
3. Duidelijk plafond vaststellen aan toe te laten geuremissie's, niet alleen aan de voorkant, maar vooral op cumulatief niveau, omdat burgers de ervaren overlast in relatie tot hun directe woon- en leefklimaat niet meer zullen accepteren; dit stelt mogelijk grenzen aan grootte van bedrijf (tenzij volledig gesloten); BBT kunnen een oplossing bieden, maar zullen dat nooit voor 100% kunnen bieden.
4. Duidelijke contouren voor beheersing van mestverwerking; duidelijk wordt meer en meer dat mestuitloging naar bodem en grondwater op termijn een groot gezondheidsprobleem kan opleveren.
5. Burgers willen zien dat door de gemeentelijke en provinciale overheid ten aanzien van 1 en 2 (en 3 en 4) een streng handhavingsbeleid wordt gevoerd.
6. Men zal zich moeten realiseren dat zoönosen zullen blijven ontstaan, met gevaar voor overdacht naar †omgeving of voor het ontstaan van een uitbraak.
7. Aantal mogelijk blootgestelden minimaliseren, wat betekent het creëren van een voldoende veilige afstand in afstemming met omgeving.
8. Om in relatie tot gezondheid gestelde plafonds van emissies en geur niet te overschrijden zal het kunnen betekenen dat bedrijven op slot moeten, dat er een standstill in bedrijven zal moeten plaatsvinden of dat zelfs bedrijven zullen moeten verdwijnen of verplaatst worden of drastisch gesaneerd moeten worden.

B. OP BEDRIJFSNIVEAU EN NIVEAU VAN ONDERNEMERS:

9. Vanuit de branche zal meer gedaan moeten worden om het komen tot een veilige en gezonde branche (diergezondheid en dierwelzijn centraal, met oog voor omgeving):

a. Bedrijven zullen zelf moeten laten zien dat ze kunnen voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in A en dat ze niet door middel van geurbelasting en emissies bijdragen aan overbelaste situaties.
b. Bedrijven zullen moeten laten zien te beschikken over optimale systemen op gebied van klimaat en drinkwater en op gebied van voersystemen.
c. Hanteren van een gedragen hygiënemanagement.
d. Hanteren van een bedrijfsplan en een bedrijfsgezondheidsmanagement-systeem, gericht op het kunnen en blijven houden van gezonde en robuuste dieren.
e. Gedecimeerd antibioticagebruik met goede controle en sanctionering: alleen curatief gebruik indien nodig.
f. Vroegtijdig signaleren van zoönosendreiging en -overdracht: introduceren van 'early warning system' op stalniveau: One-Health gedachte zal leidraad moeten zijn.
g. Mogelijk zal ook op dit niveau een transitie nodig zijn, met een daadwerkelijke verandering in systeem-denken.deze zin begrijp ik niet, nogal vaag geformuleerd

C. OP RUIMTELIJK NIVEAU:

10. Goede ruimtelijke inrichting nodig met afweging van belangen voor een gezond en veilig woon- en leefkli maat; dit is alleen mogelijk als overheid weet wat de grenzen zijn die de omgeving stelt en wat nodig is om dit te creëren; kan alleen door een open en transparant proces; geldt niet alleen voor geur of emissies maar ook voor geluid agv van transportbewegingen.
11. Grenzen stellen aan aantal bedrijven binnen een gebied op basis van A en B; dit kan leiden tot mogelijk standstill of zelfs aantal bedrijven verminderen om optimaal leefklimaat te kunnen blijven garanderen
12. Bedrijven moeten landschappelijk ingepast worden met behoud van voldoende biodiversiteit

D. OP MAATSCHAPPELIJK NIVEAU:

13. Vooraf open communicatie aangaan met de directe omgeving binnen een gebied, waarbij rekening moet wor den gehouden dat de omgeving onzekerheden anders interpreteert dan deskundigen, inclusief de oplossing

die men voorstaat.

14. Omgeving wil borging en zekerheid van gezondheid met optimale aandacht voor een gezond woon- en leef klimaat; de omgeving wil daadwerkelijk gekend worden in zorgen en niet alleen op afstand gehoord worden middels juridische procedures;
15. Maatschappelijk draagvlak creëren door aan de voorkant een open dialoog aan te gaan met de omgeving (door de ? ondernemers) over te stellen grenzen aan invulling van gebied mede aan hand van voorwaarden gesteld door de overheid; het moet een gezamenlijk doel zijn. Een oplossing is pas mogelijk als die door alle partijen wordt gedragen. Men moet vooraf elkaars wensen kennen om tot een goede dialoog te komen.
16. Burgers willen aan de voorkant invloed op verdere ontwikkeling van intensieve veehouderij: als burgers zelf geen invloed kunnen uitoefen op het (te accepteren) risico, zal dit de onrust en angst versterken en zal dit het vertrouwen verder ondermijnen

Instrumenten die ingezet kunnen worden om te komen tot een zorgvuldige, duurzame veehouderij (in Brabant) die weer kan rekenen op draagvlak en vertrouwen in de maatschappij, waarbij gezondheid en leefklimaat van de omgeving een belangrijk onderdeel vormen:

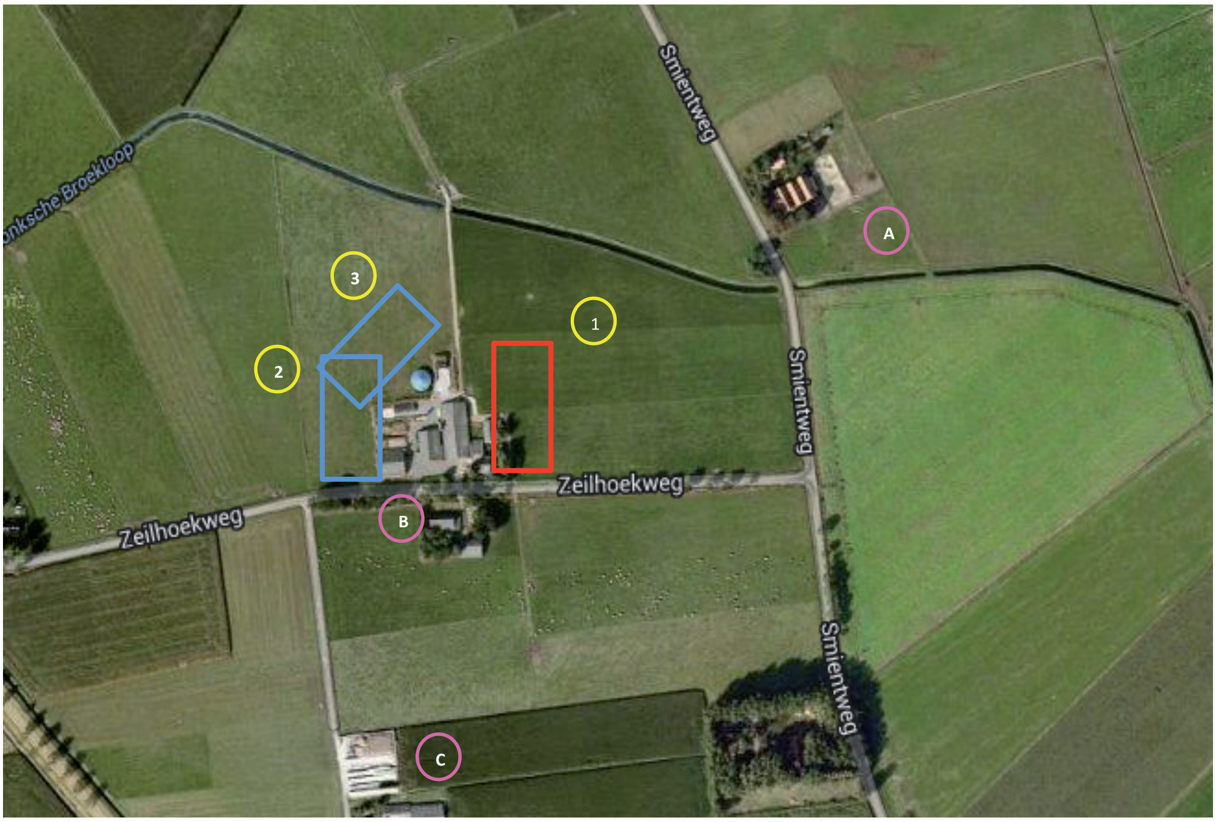
1. Gedragen gebiedsvisies van gemeenten met duidelijke ambities om te komen op gebiedsniveau tot een inrichting die leidt tot een geaccepteerd gezond en veilig woon- en leefklimaat
2. Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij: Maatlat Duurzame Veehouderij NB
3. Op algemeen niveau: ontwikkeling beoordelingskader Milieu en Gezondheid in relatie tot IV, GGD Nederland
4. Op gebiedsniveau: ontwikkeling toetsingskader IV en gezondheid, GGD'en Brabant in samenwerking met aantal gemeenten
5. Op bedrijfsniveau: toepassing bedrijfsscan HAS, goede coaching en advisering
6. Inzetten van een ondersteunde en gefaciliteerde dialoog tussen omgeving en ondernemers

Adviezen waar naar verwezen kan worden ter ondersteuning van bovenstaande:
- *Rapport Provinciale Raad Gezondheid NB, 2011: "Gezondheid is geen wisselgeld", over volksgezondheid en (intensieve) veehouderij, een bijdrage aan de dialoog.*
- *Rapport Provinciale raad Gezondheid NB (in samenwerking met Brabants Kennisnetwerk Zoönosen en ZLTO), 2012: "Vertrouwen komt te voet maar niet van zelf", hoe burgers, boeren en overheid en gezondheidszorg polderen in Brabant.*
- *Advies Gezondheidsraad, 2012: "Gezondheidsrisico's rond veehouderijen"*
- *Reactie Provinciale Raad Gezondheid NB, 2012, op advies Gezondheidsraad "Gezondheidsrisico's rond veehouderijen"*
- *Reactie van GGD Nederland, 2012, op advies Gezondheidsraad "Gezondheidsrisico's rond veehouderijen"*

Casus Asten, één uit velen:

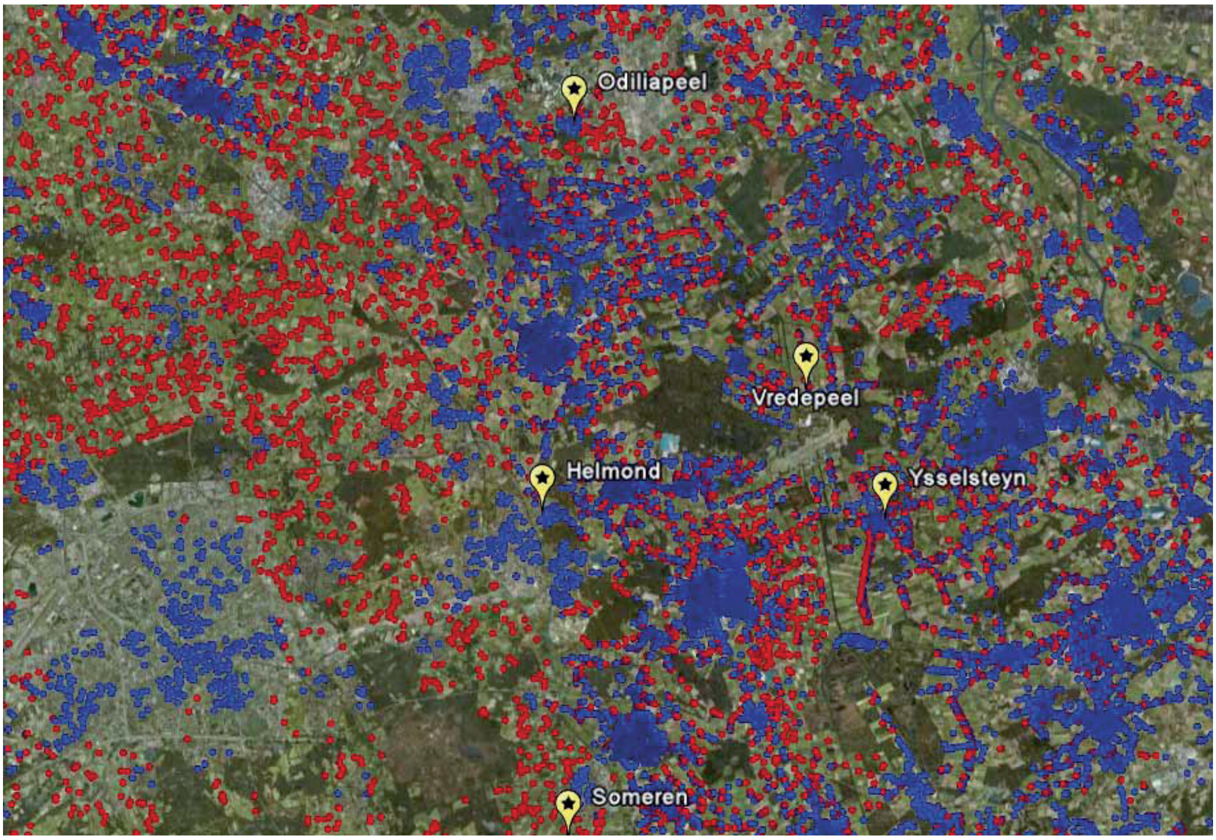
Afgelopen half jaar speelt zich het volgende af:

1. Bewoner A maakt zich vanuit gezondheid veel zorgen omtrent de uitbreiding bij veehouder B (rundveehouder) met varkensstal, die gepland is op lokatie 1. (verleende vergunning dateert al vanaf 2007)
2. Als stal wordt gebouwd op lokatie 1, op een afstand van 200 meter, heeft bewoner A het gevoel dat zijn gezondheid direct bedreigd wordt; wil er niet aan denken, gezien zijn gezondheidsstatus, dat hij zelf door een infectie wordt getroffen; er zijn betere lokaties op bouwblok denkbaar om uit te breiden met zowel milieuwinst als gezondheidswinst.
3. *Als lokatie 1 door moet gaan zullen hij en zijn vrouw ter bescherming van hun eigen gezondheid ergens anders moeten gaan wonen; dit geeft veel verdriet; hier woont hij al meer dan 20 jaar en zij hebben samen al hun energie gestoken in het opknappen van woning (Oude Hoeve)*
4. Bewoner A heeft bezwaar gemaakt tegen plannen bij gemeente; bewoner A heeft ook bij veehouder B zijn bezwaar kenbaar gemaakt; gevraagd wordt om na te denken over andere lokatie voor uitbreiding binnen bouwblok; veehouder B wijst verzoek niet af.
5. Gemeente wil graag met bewoners, veehouder B en branchevertegenwoordiging, GGD nagaan welke oplossing voor handen ligt om aan gezondheidsvraag tegemoet te komen;
6. Meest voor de hand liggende lokatie is lokatie 2; is zowel wat belasting voor omliggende bewoning als in kader van gezondheid de beste oplossing; echter dat roept mogelijk bezwaar op van een andere boer (C) op 300-400 meter, die zich belemmerd ziet in zijn uitzicht.
7. Als alternatief wordt nog lokatie 3 naar voren gebracht; is landschappelijk geen oplossing en kost veel investeringen van veehouder B
8. **Na intensieve gesprekken willen uiteindelijk gemeente, GGD, veehouder B/ZLTO en bewoner A gaan voor lokatie 2. Is ruimtelijk gezien voor gezondheid de beste oplossing!!!**
9. Totdat blijkt dat hiervoor bouwblok moet worden gewijzigd; vraagt om een plan MER, nieuwe vergunningaanvraag met bezwaren van boer C; grote investeringen van veehouder B en tijdsbelasting!!
10. Uiteindelijk wordt vanwege allerlei extra procedures (gaat zeker 5-6 jaar kosten) en geld gekozen door veehouder B voor lokatie 1: juridisch belang en geld gaat boven gezondheidsbelang van bewoners, gemeente- en veehouderij belang.
11. **Wat blijft over: Verdriet, Onmacht, Verdeeldheid, Frustratie en Ergernis, Spanning in gebied !!!!**



UIT RAPPORT: 'MOGELIJKE EFFECTEN VAN INTENSIEVE-VEEHOUDERIJ OP DE GEZONDHEID VAN OMWONENDEN: ONDERZOEK NAAR POTENTIËLE BLOOTSTELLING EN GEZONDHEIDSPROBLEMEN'

BIJDRAGE D.J.J. HEEDERIK, PROFESOR IRAS UNIVERSITEIT UTRECHT



IRAS Universiteit Utrecht, NIVEL, RIVM, 7 juni 2011
Bij de omslag: Verwevenheid van veehouderij en bewoning, geïllustreerd door weergave van bedrijfslocaties en ingeschreven patiënten van huisartspraktijken in een deel van het onderzoeksgebied

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn & Sport en van Economische zaken, Landbouw & Innovatie

SAMENVATTING

Deze rapportage

In dit rapport wordt ingegaan op de mogelijke relatie tussen de nabijheid van intensieve-veehouderijbedrijven en de gezondheid van omwonenden. Onder intensieve veehouderij wordt verstaan een niet grondgebonden agrarisch bedrijf voor het houden van vee en pluimvee, zelfstandig of als nevenactiviteit. Voor de omvang van een bedrijf is geen ondergrens gehanteerd. Wel is bekeken of de aanwezigheid van zeer grote bedrijven (zogenaamde megastallen) sterker met gezondheidseffecten zijn geassocieerd. Om deze mogelijke relatie te analyseren is onderzoek gedaan in het oosten van de provincie Noord-Brabant en het noorden van de provincie Limburg.

AANLEIDING EN DOELSTELLINGEN

Achtergrond

Sinds enige jaren staat de intensieve-veehouderij in de belangstelling. Daarbij staan de gezondheid van de dieren (waarop hier verder niet wordt ingegaan) en van de omwonenden centraal. Klachten van omwonenden worden in verband gebracht met de veehouderij; niet alleen door henzelf, maar ook door hun artsen, vooral huisartsen, en door vertegenwoordigers in gemeente- of dorpsraad. De medisch milieukundig adviseur van de GGD Brabant & Zeeland heeft deze problematiek onder de aandacht gebracht van de overheid. Op dat moment speelde in de regio het begin van de Q-koortsepidemie, waren uitbraken van MKZ en vogelgriep nog niet vergeten en was bekend dat veel dieren in verschillende typen veehouderijen drager bleken te zijn van een nieuwe, specifiek bij veedieren voorkomende MRSA-stam.

De Ministeries van Volksgezondheid (VWS) en van Landbouw (tegenwoordig EL&I) gaven in september 2009 opdracht aan het IRAS (Institute for Risk Assessment Studies) bij de Universiteit van Utrecht, het NIVEL (Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg) in Utrecht en het RIVM in Bilthoven om onderzoek te doen naar de mogelijke relatie tussen intensieve-veehouderij en de gezondheid van omwonenden.

Literatuurstudie

Er bleek zeer weinig literatuur te zijn over een mogelijke relatie tussen intensieve-veehouderij en de gevolgen voor de gezondheid van het wonen in de nabijheid daarvan. In Nederland zijn meerdere literatuurstudies uitgevoerd. In het buitenland is veel onderzoek gedaan naar effecten op de gezondheid van boeren en hun families en werknemers, maar zelden naar effecten op de gezondheid van omwonenden. En als er al onderzoek werd gedaan, dan zijn de resultaten moeilijk over te brengen naar de Nederlandse situatie, met name omdat de afstand tussen intensieve-veehouderij en woningen elders – bijvoorbeeld in de Verenigde Staten – meestal veel groter is en er ook sprake is van relatief open en zeer grote bedrijven. Eerder onderzoek heeft wel duidelijk aangetoond dat de veehouderij in belangrijke mate bijdraagt aan de hoeveelheid fijnstof in de omgeving. Dit stof is vooral afkomstig uit stallen met pluimvee of met varkens. In buitenlandse studies zijn in de omgeving van varkens- en melkveebedrijven verhoogde concentraties van endotoxinen geconstateerd. Endotoxine is een stof die voorkomt in de celwand van bepaalde bacteriën, zogenaamde Gram-negatieve bacteriën; inademing van endotoxinen kan leiden tot ontstekingen van de luchtwegen. In de omgeving van veestallen worden bovendien veel andere micro-organismen aangetroffen, zoals Escherichia coli en MRSA. Voor zover bekend zijn maar een paar studies uitgevoerd waarin de relatie tussen intensieve-veehouderij en effecten op de gezondheid van omwonenden onderwerp van onderzoek was. Een omvangrijke en goede studie is uitgevoerd in Duitsland. In deze studie werd gevonden dat er rondom intensieve-veehouderij een geringere longfunctie bij omwonenden was (verminderd uitademvolume, mogelijk duidend op een obstructie in de longen) dan bij mensen die verder weg woonden.

Doelstellingen onderzoek

Op grond van de literatuur en na gesprekken met experts, die deels waren verenigd in een wetenschappelijke begeleidingscommissie en een maatschappelijke klankbordgroep bij dit onderzoek, werden drie brede doelstellingen geformuleerd:

a. het vaststellen van blootstelling aan fijnstof en aan micro-organismen en endotoxinen in dit stof voor omwonenden van intensieve-veehouderijbedrijven;
b. het in kaart brengen van gezondheidsproblemen bij omwonenden van intensieve-veehouderijbedrijven, zoals gediagnosticeerd door de huisarts
c. het leggen van verbanden tussen de uitkomsten van a. en b.

Bij de bestudering van fijnstof en de bacteriën bestond speciale belangstelling voor een specifiek bij veedieren voorkomende MRSA-soort en voor Q-koorts. Bij de gezondheidsproblemen zou vooral gelet gaan worden op aandoeningen van de luchtwegen (vooral astma en COPD, een verzamelterm van longemfyseem en chronische bronchitis) en het spijsverteringskanaal (gastro-enteritis). Er werd onderzoek gepland bij stallen van pluimvee, varkens, runderen en geiten, op plaatsen met een hoge dierdichtheid en plaatsen met minder dieren en bij verschillende typen bedrijven (grootte van het bedrijf, al dan niet een luchtwasser aanwezig op het bedrijf).

Om de mogelijke invloed van de nabijheid van veehouderijbedrijven op de gezondheid te meten, werd rekening gehouden met de afstand van de woning tot een bedrijf en met het aantal stallen in het postcodegebied van de woning. Voor de interpretatie van de gegevens van de huisartsen is een landelijke controlegroep samengesteld van huisartspraktijken die weliswaar op het platteland waren gevestigd, maar in gebieden waar minder vee-

houderij in de omgeving voorkomt en nauwelijks megastallen zijn. Er werd ten slotte een deelstudie uitgevoerd waarin mensen met astma werden vergeleken met mensen met rugpijn voor een aantal kenmerken, zoals leeftijd, andere gezondheidsklachten, de woning, de woonomgeving, roken en het werk. Deze patiënt-controlestudie werd vooral opgezet omdat uit de gegevens van de huisartsen weinig bekend was over de omwonenden zelf; gegevens die de interpretatie van de gevonden resultaten zouden kunnen beïnvloeden (zogenaamde 'verstorende variabelen'). De deelstudie gaf ook gelegenheid om mensen te bevragen over hun persoonlijke ervaring met bijvoorbeeld hun gezondheid en de beleving van belasting in de woonomgeving.

OPZET VAN HET ONDERZOEK

Metingen van de blootstelling

Er zijn metingen uitgevoerd op vijf vaste locaties, waarbij met zogenaamde geo-informatie per meetlocatie kon worden berekend hoeveel veehouderijbedrijven er in de omgeving voorkomen, van welk type en met welke diersoort. Op de kaft van dit rapport is het aantal stallen in het oosten van Noord-Brabant en het noorden van Limburg te zien, evenals vier van de vijf meetlocaties. Op deze locaties zijn metingen van fijnstof uitgevoerd in de maanden juni t/m oktober 2010. Daarnaast zijn er metingen uitgevoerd rondom specifieke veehouderijbedrijven (varkens, pluimvee en nertsen): 30-50 meter bovenwinds en 30-250 meter benedenwinds. Aan mensen die meededen aan het 'patiënt–controleonderzoek' voor patiënten met astma en controles (patiënten met rugklachten) werd gevraagd om gedurende twee weken een speciaal elektrostatisch doekje op een kast in de woning te leggen. Met deze doekjes werd stof opgevangen, waarmee kon worden nagegaan in welke mate endotoxinen in de woning voorkwamen.

Meting van de gezondheid.

Er deden 28 huisartspraktijken mee aan het onderzoek en ter controle 22 praktijken in de rest van het land. Er was een strenge selectieprocedure: alleen praktijken die (zeer) goed de klachten en ziekten van hun patiënten registreerden konden meewerken. In het onderzoek ging het vooral om het jaar 2009 (terwijl de blootstellingsmetingen in 2010 plaatsvonden), hoewel er ook gegevens beschikbaar waren van drie eerdere jaren. Uit de medische dossiers van alle patiënten van de deelnemende huisartsen werd anoniem informatie verkregen over hun aandoeningen (hoe veel gevallen van de genoemde aandoeningen van de luchtwegen en het spijsverteringskanaal per 1.000 personen per jaar), over het aantal contacten met de huisarts, over de voorgeschreven geneesmiddelen en over meerdere ziektes die eenzelfde patiënt kan hebben.

Relatie blootstelling en gezondheid

Er werden twee typen analyses uitgevoerd om de relatie tussen intensieve-veehouderij en effecten op de gezondheid in kaart te brengen: per postcodegebied en op het niveau van het individu. Per postcodegebied werd gerekend met de dierdichtheid en met het aantal megastallen. Bij de analyses op individueel niveau werd gebruik gemaakt van gegevens over veehouderijbedrijven van de provincies Noord-Brabant en Limburg (zogenaamde BVB–gegevens) en van gegevens van het ministerie van EL&I (UBN–gegevens) over locaties van bedrijven, de diersoort en aantallen dieren. Van iedere woning en van iedere veehouderij werden de exacte coördinaten bepaald, zodat uitgerekend kon worden hoeveel bedrijven in een straal van 500 of van 1000 meter om de woning voorkwamen.

RESULTATEN

Blootstelling

Rondom de intensieve-veehouderij zijn met behulp van de vaste meetlocaties hogere concentraties van fijnstof waargenomen. Ook de concentraties van endotoxinen zijn rond de intensieve-veehouderij hoger dan concentraties in de stad. De verhoogde endotoxineconcentraties hangen vooral samen met de aanwezigheid van varkens en pluimvee. In de monsters fijnstof werd regelmatig de bacterie die Q-koorts veroorzaakt (Coxiella burnetii) aangetroffen, ook al was de epidemie van 2009 in het onderzoeksjaar 2010 al beduidend afgezwakt. Ondanks dat Q-koortsuitbraken zich niet meer voordoen, is de bacterie in deze regio toch nog meetbaar. Vermoedelijk gaat het om lage achtergrondniveaus. Ook de veespecifieke MRSA-bacterie werd vaker en in hogere concentraties teruggevonden in een straal van 1000 meter rond veehouderijbedrijven.
Bij de metingen rondom specifieke bedrijven werd duidelijk dat de veehouderij in alle gevallen bijdraagt aan hogere niveaus van endotoxinen tot een afstand van het bedrijf van ongeveer 250 meter. De concentraties waren het hoogst bij varkenshouderijen en pluimveebedrijven.

In de doekjes die aan mensen uit het patiënt-controleonderzoek werden verstrekt, werden hogere concentraties endotoxinen gevonden als er kinderen of huisdieren in het gezin woonden, als er vaak werd gestofzuigd en als er schimmelplekken in de woning aanwezig waren. Er werd geen effect gevonden van de nabijheid van intensieve-veehouderijbedrijven op de endotoxineconcentratie in de woning.

Gezondheid

Van bijna 120.000 mensen in het onderzoeksgebied en bijna 80.000 mensen in de controlepraktijken in de rest van het land werd de gezondheid onderzocht. Mensen in het onderzoeksgebied hadden gemiddeld 5,8 maal contact met hun huisarts in 2009, vergeleken met 6,3 contacten bij de patiënten van de controlepraktijken. Mensen die dicht bij een veehouderij woonden hadden nog minder vaak contact (5,5 maal). Wat betreft het voorkomen van ziektes zijn er weinig verschillen tussen onderzoeks- en controlegebied. In Noord-Brabant en Limburg zien huisartsen (statistisch significant) vaker longontsteking, ‘mogelijke Q-koorts’ (de diagnose Q-koorts wordt niet geregistreerd door huisartsen; ‘mogelijke Q-koorts’ is daarom een benadering, in de verdere tekst wordt de term ´Q-koorts´ gehanteerd) en atopisch-eczeem bij kinderen en (statistisch significant) minder vaak voorhoofdsholteontsteking en bronchitis. Voor alle andere ziektes worden geen (grote) verschillen gevonden.

Als er wordt vergeleken tussen de jaren 2006 en 2009, dan valt op dat nagenoeg alle aandoeningen van de luchtwegen die mogelijk verband houden met intensieve-veehouderij (astma, COPD, bovenste luchtweginfecties, hooikoorts, longontsteking en ‘mogelijke Q-koorts’) in 2009 vaker voorkomen. Voor de interpretatie van het vaker voorkomen van longontsteking in 2009 ligt het voor de hand om te veronderstellen dat het om een complicatie van Q-koorts gaat. Omdat longontsteking echter al in 2006 vaker voorkomt in het onderzoeksgebied in vergelijking met de controlegebieden, lijkt het niet waarschijnlijk dat Q-koorts de enige verklaring is voor het vaker voorkomen van longontsteking.
Met uitzondering van longontsteking komen in het gebied met veel veehouderijbedrijven infecties van de luchtwegen niet vaker voor. Wordt echter alleen gekeken naar mensen die al een chronische ziekte van de luchtwegen (astma en COPD) hebben, dan komen er bij hen meer luchtweginfecties voor dan bij mensen met astma en met COPD in de rest van het land. In gebieden met veel veehouderijbedrijven is er voor mensen met astma en COPD dus mogelijk een grotere kans op complicaties. Wat betreft aantal en aard van de voorgeschreven geneesmiddelen werd er geen enkel verschil gevonden tussen onderzoeks- en controlegebied.

Relatie blootstelling en gezondheid

Er bleek geen relatie te zijn tussen het aantal veehouderijbedrijven en de dierdichtheid in een postcodegebied (waarin de woning van de betrokkene stond) en de gezondheid van omwonenden. Alleen bij pluimvee werden relaties gevonden (minder gastro-enteritis en meer COPD in een postcodegebied met pluimvee).
Er werden wel enige relaties gevonden tussen gezondheid en het aantal megastallen in een postcodegebied. Zo werd meer COPD gevonden als er een megastal (willekeurig welke diersoort) in het postcodegebied stond, en meer longontsteking en atopisch eczeem als het om megastallen met geiten ging. Vervolgens werden ook postcodegebieden bekeken met minstens één megastal, die grensden aan het postcodegebied waarin de woning stond. Nu blijkt er een sterke relatie te zijn tussen veehouderij en gezondheid voor met name infecties aan de bovenste luchtwegen. De effecten waren het duidelijkst rond megastallen met geiten. Bij de analyses op individueel niveau wordt duidelijk dat in het onderzoeksgebied 95% van alle patiënten wordt blootgesteld aan veehouderij (vooral varkens en runderen) als een straal wordt aangehouden van 1.000 meter van de woning.
Er blijkt een omgekeerde relatie te zijn tussen de blootstelling aan fijnstof en de ziektes van de luchtwegen. Voor astma, COPD, hooikoorts en infecties aan de bovenste luchtwegen geldt: als de blootstelling aan fijnstof (met name bij bedrijven met varkens en geiten) hoger is, dan worden deze aandoeningen relatief minder vaak gezien. Voor longontsteking en Q-koorts is er wél een positieve relatie: bij een hogere blootstelling aan fijnstof worden deze aandoeningen vaker gezien. Voor Q-koorts is die relatie zeer sterk en hangt deze vooral met de afstand tot geitenbedrijven samen. Pneumonie, een belangrijke complicatie van Q-koorts wordt ook vaker bij geitenbedrijven gezien, maar hangt ook samen met de aanwezigheid van pluimvee, ook na correctie voor het effect van de nabijheid van geiten. De bevinding uit de gegevens van de huisarts dat astmatici meer infecties aan de bovenste luchtwegen hebben, kon met deze analysevorm niet worden bevestigd.

Ook in de patiënt–controlestudie werd gevonden dat astma minder vaak voorkomt in de directe omgeving van intensieve-veehouderijbedrijven. Deze associatie bleef bestaan als werd gecorrigeerd voor kenmerken van de woonomgeving, verkeersgerelateerd fijnstof, opleidingsniveau en rookgewoonte. Deze factoren spelen derhalve

geen rol bij een eventuele invloed van de nabijheid van veehouderij. Astmatici beoordeelden hun gezondheidstoestand minder goed, hadden vooral last van moeheid en (andere) problemen van de luchtwegen. Bij deze studie werd gecorrigeerd voor veel mogelijke invloeden op de resultaten (geslacht, leeftijd, roken, opleiding, woonduur, allergie, huisdier, schimmel in de woning). Geen van deze factoren had een grote invloed op de resultaten. Astmatici geven aan vaker last te hebben van de stank van uitgereden mest en waren vaker van plan te verhuizen. Daarbij gaat het vooral om mensen die dichter bij veehouderijbedrijven wonen of denken dat zij dichterbij wonen.

BEANTWOORDING VRAAGSTELLINGEN

Blootstelling

De eerste vraagstelling van het onderzoek (geef aan of er meer blootstelling is aan fijnstof, micro-organismen en endotoxinen rondom bedrijven met intensieve-veehouderij) kan eenvoudig bevestigend worden beantwoord. Daarbij is er relatief een hogere blootstelling aan micro-organismen en endotoxinen. De endotoxineniveaus waren duidelijk verhoogd ten opzichte van de achtergrondniveaus bij varkenshouderijen en pluimveebedrijven. Op korte afstand van vooral pluimveebedrijven kunnen de verhoogde endotoxineniveaus mogelijk tot effecten op het ademhalingsorgaan leiden. Op meerdere meetlocaties werden signalen gevonden van de Q-koortsbacterie en van de veespecifieke vorm van MRSA.

Gezondheid

De tweede vraagstelling betrof een oriëntatie op de gezondheid van omwonenden van (intensieve-)veehouderijbedrijven via bestaande registraties van huisartsen. De belangrijkste conclusie is dat er weinig verschillen werden gevonden met de gezondheid van een plattelandsbevolking elders in het land die beduidend minder intensieve-veehouderij in de omgeving heeft. Rondom intensieve-veehouderij werden vooral meer longontstekingen gezien; dit gold voor alle jaren tussen 2006 en 2009 en is naar alle waarschijnlijkheid ten dele gerelateerd aan de uitbraak van Q-koorts in de jaren 2008 en 2009. Astma en COPD kwamen niet vaker voor in de nabijheid van intensieve-veehouderij. Mensen met COPD en astmatici hadden echter wel meer complicaties van hun ziekte, met name infecties van de bovenste luchtwegen en longontsteking.

Blootstelling en gezondheid

De derde vraagstelling betrof de combinaties van de eerste twee: zijn er effecten van de blootstelling aan intensieve-veehouderij op de gezondheid van omwonenden? Astma blijkt minder vaak voor te komen bij hogere concentraties van fijnstof en (dus) in de nabijheid van veehouderijbedrijven. Astmatici en mensen met COPD hebben wel vaker dan mensen elders in het land last van infecties aan de bovenste luchtwegen, maar dit is niet gerelateerd aan de concentraties van fijnstof. Longontsteking is enigszins verhoogd in de nabijheid van intensieve-veehouderij in het algemeen en sterk verhoogd bij omwonenden van bedrijven met geiten en pluimvee. Tot slot is er een sterke associatie tussen het voorkomen van ‘mogelijke Q-koorts’ en veehouderijbedrijven, met name geitenbedrijven.

CONCLUSIES

Omwonenden van intensieve-veehouderijbedrijven zijn potentieel blootgesteld aan fijnstof, aan een aantal specifieke micro-organismen en aan endotoxinen. Op kortere afstand van de bedrijven, vooral als het meerdere bedrijven zijn, kan deze blootstelling effecten geven op de gezondheid, met name op de luchtwegen. Uit de resultaten van dit onderzoek kan niet simpelweg worden geconcludeerd om welke afstand tot bedrijven het nu precies gaat en bij welke concentraties gezondheidseffecten optreden. Daarvoor is nodig dat er op meer locaties wordt gemeten (verschillende typen bedrijven) en ook bij specifieke activiteiten (uitrijden mest, dierentransport). De kans op gezondheidseffecten van de huidige signalen van de Q-koortsbacterie en van MRSA in de omgeving van veehouderijbedrijven wordt als gering ingeschat. Het lijkt een verrassende bevinding dat astma minder vaak voorkomt onder omwonenden van veehouderijbedrijven. Deze bescherming lijkt daarmee ook te gelden voor omwonenden. Uit de literatuur was al een beschermend effect voor astma gevonden voor kinderen die waren opgegroeid op een boerderij. Mensen met astma hebben vaker infecties van de bovenste luchtwegen (exacerbaties) en longontsteking dan astmatici in plattelandsgebieden met minder veehouderijbedrijven. Longontsteking wordt vaker gezien in de nabijheid van intensieve-veehouderij, vooral bij bedrijven met geiten en pluimvee. Omdat er vaker longontsteking werd gezien dan kan worden verklaard door de Q-koorts golf in 2009, dient de relatie tussen longontsteking en pluimveehouderij nader onderzocht te worden. Kinderen die wonen in de nabijheid van veehouderijbedrijven hebben, net als kinderen die zijn opgegroeid op een boerderij, vaker

eczeem. Er bestonden weinig aanwijzingen dat zeer grote stallen, zogenaamde megastallen, sterker met gezondheidseffecten op omwonenden zijn geassocieerd.

Door de inherente beperkingen van het onderzoek (relatief weinig meetlocaties en meetseries, geen gegevens over allergieën, geen vergelijkbare gegevens van de situatie elders in de wereld, geen ´beoordelingskader' voor microbiële blootstelling en endotoxinen- en en voor de acceptabele gezondheidsrisico´s, geen mogelijkheden om het samengaan op een beperkt oppervlak van meerdere typen bedrijven met meerdere diersoorten te ontrafelen) is een precieze uitspraak over de directe relatie tussen nabijheid van intensieve-veehouderij, vooral met betrekking tot het type bedrijf, en effecten op de gezondheid vaak niet mogelijk. Deze inventariserende studie kan niet verder gaan dan het aangeven van potentiële blootstelling en mogelijke effecten op de gezondheid zoals hierboven is gedaan. Desondanks heeft het onderzoek een aantal belangrijke bevindingen opgeleverd door het gebruik van nieuwe technieken die nog niet eerder werden toegepast en door het gebruik van gegevens van de huisartsen die een meerwaarde hebben op zelfgerapporteerde gegevens. Hierdoor is de problematiek van meerdere kanten bestudeerd en mag worden verondersteld dat eventuele zeer sterke samenhangen tussen gezondheid en blootstelling zeker zouden zijn gevonden als die er waren.

AANBEVELINGEN

De onderzoekers presenteren aanbevelingen die vooral zijn gericht op nader onderzoek:

- Uitvoeren van gerichte studies naar concentraties van endotoxinen en micro-organismen in de nabijheid van bedrijven met pluimvee en varkens;
- Ontwerpen van een beoordelingskader aan de hand waarvan het voorkomen van micro-organismen en endotoxinen rond veehouderijbedrijven en relaties met gezondheidseffecten beoordeeld kan worden;
- Nader onderzoek naar het optreden van complicaties bij mensen met astma of COPD die in de nabijheid wonen van veehouderijbedrijven;
- Nader onderzoek naar het verhoogde risico op astma en allergie bij omwonenden van nertsenbedrijven;
- Nader onderzoek naar het verband tussen longontsteking en de nabijheid van bedrijven met geiten en pluimvee;
- Het opzetten van een surveillancenetwerk, waarin zowel symptomen en aandoeningen van mensen als van dieren worden geregistreerd en uitgewisseld.

‘WE MOETEN DE NIEUWE OMGEVINGSWET AANGRIJPEN OM GEZONDHEID EEN STEVIGERE POSITIE TE GEVEN’

BIJDRAGE MARLIE VAN SANTVOORT MSC.N
ADVISEUR GEZONDHEID BIJ DE PROVINCIALE RAAD GEZONDHEID BRABANT, SECRETARIS VAN HET BRABANTS KENNISNETWERK ZOÖNOSEN.

Bestaande wetten blijken onvoldoende rekening te houden met de volksgezondheid. Ondanks de vele lessen die we in Brabant hebben geleerd van de Q koorts, blijkt het voor gemeenten en provincie moeilijk te zijn om op basis van de huidige regelgeving, gezondheid zwaar te laten meewegen. Dit ondanks het feit dat gemeenten in het kader van de Wet Publieke Gezondheid alles moeten doen om infectieziekten te voorkomen en te bestrijden. Gezondheid weegt steeds zwaarder voor burgers. Dit is te merken aan de vele actiegroepen die in Brabant zijn opgericht. Er dient geluisterd te worden naar de zorgen van de burger. Regelgeving op het gebied van gezondheid dient daarom steviger verankerd te worden. Maar daarnaast is de rol van de dialoog tussen de boer en de burger ook van groot belang. Hiermee is in Brabant reeds ervaring opgedaan.

In Brabant worden momenteel (samen met landelijke instanties) diverse instrumenten ontwikkeld zoals het Beoordelingskader gezondheid, het toetsingskader en tenslotte de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV). De omgevingswet kan deze mogelijkheden bekijken en mogelijk overnemen.

Daarom pleit ik ervoor om gezondheid expliciet op te nemen in de nieuwe Omgevingswet en deze te verbinden met de Wet Publieke Gezondheid en de instrumenten die momenteel ontwikkeld worden, om gezondheid een stevigere positie te geven.

ARTILKEL: GEZONDHEIDSRISICO'S DOOR DIEREN EN OMGEVINGSRECHT

NEDERLANDS JURISTENBLAD 10-05-2013

TOM BARKHUYSEN, HOOGLERAAR STAATS- EN BESTUURSRECHT UNIVERSITEIT LEIDEN

In bepaalde gebieden van Nederland is sprake van zeer intensieve veeteelt. Deze brengt veel (economische) voorspoed, maar kent ook schaduwkanten. Eén daarvan is het gezondheidsrisico dat intensieve veehouderij met zich meebrengt voor mensen die in de omgeving van dergelijke bedrijven wonen. Dat is een serieus risico. Zo herinneren wij ons de uitbraak van een Q-koorts-epidemie als gevolg van met dit virus besmette geitenhouderijen. Daarbij waren doden te betreuren en werden duizenden mensen ziek. Op dit ogenblik probeert men in China het hoofd te bieden aan een nieuwe uitbraak van vogelgriep die al vele slachtoffers maakte. Een probleem dat ook al in Nederland speelde, net als overigens besmetting met de MRSA-bacterie van de omgeving van veehouderijen. Onderzoek van onder meer het RIVM, de GGD en de Gezondheidsraad laat zien dat de aanwezigheid van (mega)veehouderijen leidt tot verspreiding van en verhoogde blootstelling aan ziektekiemen van mensen in de directe omgeving. Uit het tot nu toe beschikbare onderzoek blijkt echter geen direct causaal verband met volksgezondheidsproblemen. Opvallend is dat de onderzoekers desalniettemin aanbevelingen doen voor het aanhouden van een zekere afstand tussen bedrijven onderling en met woningen.

Uit het Europese recht (onder meer de artikelen 2 en 8 EVRM) vloeit voort dat de staat een plicht heeft om via adequate regelgeving, toezicht en handhaving mensen te beschermen tegen dit soort gezondheidsrisico's. Ook geldt nadrukkelijk een informatieplicht. Omdat het hier deels om onzekere risico's gaat, is verder het voorzorgsbeginsel van belang. Op basis daarvan kan de afwezigheid van wetenschappelijke zekerheid over het intreden van gezondheidsschade niet het nalaten van effectieve en proportionele preventieve maatregelen rechtvaardigen.

Het voorgaande roept de vraag op of ons omgevingsrechtelijke toetsingskader voor het toestaan en inpassen van veehouderijen voldoende is toegerust om met de bedoelde gezondheidsrisico's om te gaan. Bij beschouwing van de relevante regelgeving en jurisprudentie op dit vlak valt om te beginnen op dat een toets op gezondheidsrisico's door dieren geen integraal onderdeel uitmaakt van het toetsingskader ten aanzien van ruimtelijke beslissingen (vgl. ABRvS 1 december 2010, LJN BQ5732). Dit terwijl afstandseisen wel worden aanbevolen door sommige van de hiervoor genoemde onderzoeksinstituten. Verder valt op dat voor het milieudeel van de omgevingsvergunning gezondheidsrisico's weliswaar wél onderdeel uitmaken van het toetsingskader, maar dat sprake is van een zware bewijslast ten aanzien van het aannemelijk maken van deze risico's (vgl. ABRvS 8 februari 2012, LJN BV3245). In feite moet voor het tegenhouden van de vestiging van een bedrijf in de directe nabijheid van bewoning met wetenschappelijke deskundigenrapporten worden aangetoond dat sprake is van 'onaanvaardbare risico's' (vgl. ABRvS 16 januari 2013, LJN BY8509). Het is de vraag hoe dit zich verhoudt met het voorzorgsbeginsel. Hoe dit ook zij, vastgesteld kan in ieder geval worden dat de bescherming van de volksgezondheid in het omgevingsrecht op dit moment niet optimaal is gewaarborgd.

Er bestaan diverse mogelijkheden om het omgevingsrechtelijke kader beter toe te snijden op gezondheidsrisico's door dieren. Zo zou de wetgever kunnen kiezen voor gezondheidsrisicocontouren in bestemmingsplannen, net als dat nu al mogelijk is ten aanzien van geur en geluid. Ook zou het gezondheidsrisico expliciet als criterium kunnen worden erkend bij de toetsing van ruimtelijke beslissingen zoals bestemmingsplannen. De rechtspraak zou daarbij het voortouw kunnen nemen waarna de wetgever een en ander zou kunnen verankeren. Dat geldt ook voor het mede op basis van het voorzorgsbeginsel versoepelen van de bewijslast bij het aannemelijk maken van gezondheidsrisico's. Wellicht zou eerder kunnen worden aangenomen dat risico's onaanvaardbaar zijn. In die zelfde categorie ligt de optie om de onderzoeksverplichtingen van de aanvrager en/of het bevoegd gezag te verzwaren in het kader van de voorbereiding van besluitvorming. Verder zou strenger kunnen worden gestuurd op het met luchtafvoer- en filterinstallaties beperken van de verspreiding van ziektekiemen.

Een deel van deze voorstellen zou een plaats kunnen krijgen in de beoogde nieuwe Omgevingswet waarvan nu een ontwerp ter consultatie voorligt. Het ontwerp voorziet namelijk in de mogelijkheid in omgevingsplannen milieuwaarden als geur en geluid normerend te laten werken. Dat zou ook mogelijk gemaakt kunnen worden voor gezondheidsrisico's al dan niet in combinatie met een contourenbenadering. Knelpunt in het huidige ontwerp is dat – anders dan oorspronkelijk beoogd – niet is voorzien in een integraal toetsingskader met als centraal criterium de 'bescherming van de fysieke leefomgeving'. Daarvoor zou alsnog kunnen worden gekozen. Een ander knelpunt is dat het huidige ontwerp het afzonderlijk aanvragen en verlenen van toestemmingen voor de bouw- en milieuaspecten van een project weer mogelijk lijkt te gaan maken. Dit terwijl de bescherming tegen gezondheidsrisico's juist gebaat is bij een gecoördineerde benadering op dit punt, zoals die onder de huidige wetgeving wel geldt. Ook hier zou het ontwerp van de nieuwe Omgevingswet aanpassing behoeven.

Er zijn kortom genoeg mogelijkheden om het omgevingsrechtelijke kader te verbeteren. Er moet gekomen worden tot een meer integrale benadering van gezondheidsrisico's door dieren in het omgevingsrecht. Het is belangrijk dat de betrokken autoriteiten – wetgever, rechter en bestuur – deze handschoen oppakken, waarbij het aansprakelijkheidsrecht zo nodig een aanjagende rol kan spelen. Daarbij zullen zij, ten slotte, moeten worden gesteund door nader wetenschappelijk onderzoek. Het is opvallend dat er nog zo weinig bekend is over de precieze risico's en met name het causale verband tussen de verspreiding van ziektekiemen en de volksgezondheid. Gelet op enerzijds het belang van de volksgezondheid en anderzijds de economische betekenis van de intensieve veehouderij kunnen we het ons niet permitteren dat over de gezondheidsrisico's zoveel onzekerheid blijft bestaan.

Dit Vooraf verschijnt in NJB 2013/1003, afl. 19

VEEHOUDERIJ EN GEZONDHEID IN MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

BIJDRAGE GEERT DRAAIJERS, SENIOR WERKGROEPSECRETARIS MER-COMMISSIE

Het belang van aandacht voor gezondheidsrisico's in milieueffectrapporten (MER'en) en daarmee bij besluitvorming over ruimtelijke ingrepen wordt steeds ruimer onderkend. Ook in MER'en voor veehouderijen of bestemmingsplannen voor buitengebieden krijgt gezondheid steeds meer aandacht. De Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) adviseert, als onafhankelijk adviescommissie, overheden over de gewenste inhoud en kwaliteit van MER'en.

Zij adviseert bij de behandeling van de gezondheidsrisico's in relatie tot veehouderij aan te sluiten bij de meest actuele wetenschappelijke inzichten en adviezen van bijvoorbeeld de Gezondheidsraad. Zo is duidelijk dat omwonenden van melkgeitenbedrijven met Q-koorts een verhoogd risico hebben voor longfunctievermindering en longontsteking. Verhoogde concentraties endotoxinen en veegerelateerde MRSA-bacteriën komen voor tot 250 respectievelijk 1000 meter rond veehouderijen. GGD Nederland heeft op basis van deze bevindingen eerder gepleit voor het instellen van een generieke afstandsnorm van 250 meter tussen bedrijf en woningen, scholen en andere gevoelige bestemmingen. RIVM en de Gezondheidsraad hebben echter aangegeven dat nog geen wetenschappelijk onderbouwde uitspraken gedaan kunnen worden over de hoogte van het infectierisico van deze zoönosen in relatie tot de afstand tot veehouderijen, het bedrijfstype en de bedrijfsgrootte. De Gezondheidsraad pleit er wél voor om via lokaal maatwerk te komen tot emissiegerelateerde minimumafstanden tussen veehouderij en omwonenden.

De Commissie voor de m.e.r. adviseert in MER'en in ieder geval:

- informatie te geven over de relatieve verschillen in besmettingsrisico's voor de mensen in de directe omgeving tussen alternatieve inrichtings- of beleidsopties. Dit kan op individueel bedrijfsniveau (vergunningverlening veehouderij) en op regionaal niveau (vaststelling bestemmingsplan buitengebied);
- aan te geven hoe de risico's beoordeeld en gemanaged worden. Gelet op de potentiële gezondheidsrisico's vraagt de Commissie om, zeker in situaties met relatief veel bewoning in de directe omgeving/ gevoelige bestemmingen e.d., aan te geven:
  - hoe de risico's beheerst kunnen worden via mitigerende maatregelen waardoor de kans op een uitbraak verkleind wordt (bijvoorbeeld via zonering);
  - of en zo ja hoe surveillance/monitoring van gezondheidseffecten kan plaatsvinden;
  - welke strategie gebruikt kan worden om bij een crisis/uitbraak snel en adequaat te kunnen handelen om verdere besmetting te voorkomen.

Vanwege hun relatie met gezondheid vraagt de Commissie in MER'en ook de gevolgen te beschrijven van de emissies van:

- geurstoffen en daaraan verbonden geurhinder;
- fijn stof en daarmee de verandering in fijn stofconcentraties;
- geluid en daaraan verbonden geluidhinder.

Daarbij vraagt zij nadrukkelijk aandacht voor veranderingen onder de huidige grenswaarden voor fijn stof en geluid, omdat ook onder de grenswaarden gezondheidseffecten kunnen optreden.

Q-UESTION, STICHTING VOOR MENSEN MET Q-KOORTS ‘Q-KOORTS VANUIT PATIËNTEN PERSPECTIEF’

BIJDRAGE MICHEL VAN DEN BERGH

Q-koorts vanuit patiëntenperspectief

Tussen 2007 en 2011 waren er 4.200 geregistreerde besmettingen. Wetenschappelijk onderzoek bewijst dat er in werkelijkheid tussen 50.000 en 100.00 besmettingen zijn geweest.
4.200 ziektegevallen waarvan 1.000 patiënten geconfronteerd zijn en worden met QVS : Het q-koorts vermoeidheidssyndroom. 4.200 ziektegevallen waarvan bijna 300 chronische q-koorts hebben. De bacterie dus nog steeds levend bij zich dragen; dagelijks antibiotica slikken om in leven te blijven. 4.200 patiënten waarvan er 25 aantoonbaar aan q-koorts zijn overleden maar meer waarschijnlijk tussen 75 en 100. Een menselijk drama waarvoor in ieder beschaafd land jaarlijks herdenkingsbijeenkomsten zouden worden gehouden bij een daartoe opgericht monument en waar politici met eerbied en respect terugkijken op wat slachtoffers is aangedaan.

Q-koorts

Vanuit patiëntenperspectief een persoonlijk drama voor meer dan 1.000 mensen die strijd moeten voeren voor enige erkenning. Die in sommige gevallen huis en haard zijn verloren. Een ramp die op aarde voor wat betreft q-koorts zijn gelijke niet kent. Fout op fout gestapeld, totaal onderschat. Infectiespecialisten uit de hele wereld komen naar Nederland om te leren. Vol trots worden symposia voor buitenlandse gasten georganiseerd.
Trots in plaats van schaamte.

Q-koorts

Strijd voor patiënten maar ook strijd om een dergelijke ramp niet nog eens te laten gebeuren.
Gelukkig is de politiek geneigd om dat inzicht over te nemen. Economische belangen tegenover de belangen van volksgezondheid. Discipline van het boerenbedrijf om te voldoen aan wettelijke regels tegenover de frustratie van de patiënt die telkens weer wordt geconfronteerd met in dit kader een overheid die streng predikt en matig handhaaft.

En wie heeft de lead bij een volgende uitbraak ? Niet het ministerie van VWS. De huidige minister heeft wel doorzettingskracht maar geen doorzettingsmacht.

De macht van de intensieve veehouderij is duidelijk groter dan die van de intensieve mensenhouderij.

Een gevraagd advies aan de Gezondheidsraad om maatstaven aan te leggen over gewenste afstand tussen bedrijf en bevolking blijft uit. De bal wordt teruggelegd bij lagere overheden. Neem stelling !

Leg vast hoe de gewenste afstand eruitziet en het tijdpad om dat te bereiken. Leg vast dat volksgezondheid altijd prevaleert boven economisch belang. Leg vast wie de lead heeft bij een uitbraak en handel daarnaar.
En bovenal : handhaaf bij de boer en treedt streng op. Netwerken van zoönosedeskundigen geven aan dat een nieuwe uitbraak niet te vermijden is. Alleen is de vraag wanneer en welk virus of welke bacterie zich zal manifesteren. Opnieuw q-koorts of misschien wel knokkelkoorts van de tijgermug of een enorme salmonella-uitbraak ? In The War of the Worlds, een film uit 1953 konden buitenaardse wezens slechts op 1 manier worden gedood : door bacteriën.

Het gevaar van onderschatting van bacteriën en hun steeds groter wordende resistentie mag nog wat nadrukkelijker onder de aandacht worden gebracht.

‘BOEREN ZIJN ONMISBAAR VOOR LEEFBAAR PLATTELAND’

BIJDRAGE TOON VAN HOOF, LTO DIERGEZONDHEID

Zijn we ons als samenleving wel voldoende bewust van de waarde die de bedrijvigheid van boeren vertegenwoordigt voor de lokale economie en de leefbaarheid van de dorpen en de buurtschappen? Zouden we precies kunnen benoemen wat de impact is van de agrarische sector voor het welzijn van een paar miljoen bewoners van het buitengebied? Waarschijnlijk niet. Maar ontkennen dat boeren naast voedsel produceren nog vele andere functies verenigen, is een verkeerde weg.

Natuurlijk kunnen we nog best een paar stappen zetten om onze bedrijfsvoering verder te verduurzamen, maar zo simpel als veel critici van de veehouderij de discussie voeren, is een achterhoede gevecht. Het knippen van staarten en verbieden van grote bedrijven, bijvoorbeeld, zou de oplossing zijn voor ‘alle vragen’. Daar geloof ik niet in. Als tegenreactie kunnen wij van alles inbrengen. En dan hebben we nog gelijk ook, vinden wij zelf. Maar ook die positie helpt het gesprek niet verder. Polariseren helpt niet en dat geldt ook voor een eenzijdige focus op de overheid en daar alle heil van verwachten. De kracht van boeren schuilt in de vele functies die zij verenigen in één bedrijf. We zijn namelijk niet alleen geiten-, varkens- of melkveehouder. Dat is wel ons hoofdinkomen en de focus van ons ondernemerschap, maar we zijn meer dan alleen een voedselproducent.

Waar ik op doel is niet één-twee-drie in harde munt uit te drukken. Boeren bieden beleving en een veilig gevoel aan burgers in het buitengebied. Onze kinderen gaan naar school in het dorp, sporten bij de lokale vereniging, spelen trompet met de harmonie in het gemeenschapshuis, bouwen mee aan corsowagens of organiseren de jaarlijkse zeskamp. En wij zelf? Wij, vaders en moeders, wonen sinds we getrouwd zijn als zesde of zevende generatie op het ouderlijk bedrijf, we doen boodschappen in de lokale super, besturen mee in de gemeenteraad, lenen gereedschap uit aan de ‘burgerbuurman’. Kortom: boeren en tuinders hebben een belangrijke sociale functie in het leefbaar houden van het platteland. Stel je toch eens voor als er over tien jaar per dorp nog een handvol boeren of tuinders woont! En al die plattelandshuisjes leegstaan nadat de ‘buitenlui’ weer vertrokken zijn naar de stad?

Bedrijfsontwikkeling is voor de continuïteit van een boerenbedrijf essentieel. Niet alleen voor het economisch rendement, maar vooral om milieu- en gezondheidsdoelstellingen te kunnen realiseren. De stelling dat elke vergunning een kans is, zou wat mij betreft omarmd moeten worden. Het is een kans om de gewenste vernieuwing en verduurzaming te versnellen, een kans voor de omgeving om in gesprek met de veehouder aan te geven waar hij voor draagvlak rekening mee moet houden, een kans om gezondheidsaspecten mee te wegen in de vergunning verlening en een kans voor de veehouder om voor de komende 15-20 jaar het recht om te ondernemen te verdienen. De vergunningaanvraag is het momentum om de doelen van het beleid te realiseren.

Het was een leerzame ervaring om door journalisten ondervraagd te worden over mijn visie op belangenbehartiging. Wat mij het meest triggert in deze discussie is het rotsvaste geloof in de strategie dat je macht moet organiseren om iets voor elkaar te krijgen. Zonder macht krijg je niets voor elkaar. Dat noem ik belangenverdediging. Dat is geen belangenbehartiging. In dit debat is Darwins stelling nog actueel; ‘Het is niet de sterkste of de fitste die overleeft, maar degene die zich het beste aanpast aan zijn omgeving’. Als organisatie van ondernemers hebben wij de ambitie een partij te willen zijn die netwerken van relevante organisaties en bedrijven organiseert. Wij willen niet horen wat niet kan, maar vooral nadenken over hoe en met wie je wel bereikt wat je wilt bereiken. Er liggen uitdagingen genoeg.

De komende decennia gaat het in de land- en tuinbouw over twee hoofdthema’s: gezondheid en biodiversiteit. Je zou kunnen zeggen de gezondheid van mens en dier én de kwaliteit van de productiefactoren water, bodem en lucht. Wat ondernemers in hun bedrijfsvoering aan deze thema’s doen, bepaalt in hoge mate hun bestaansrecht. Voor wat betreft de gezondheid van omwonenden van veehouderijen is mijn stelling; dat gebeurt niet buiten de stal, maar binnen. Het is de ondernemer die in zijn management veel kan doen. Geef hem daar de ruimte voor. Elke vergunning is een kans op vernieuwing van bedrijven. Elke bedrijfsontwikkeling zijn nieuwe technieken en - inzichten beschikbaar voor de boer. Daar heeft iedereen baat bij: producent, consument en de buren. Zo houden we het platteland leefbaar en aantrekkelijk.

‘WAS IK MAAR EEN BESCHERMD DORPSGEZICHT’

BIJDRAGE JOHAN VAN DEN HOUT, GEDEPUTEERDE PROVINCIE NOORD BRABANT

Q-koortspatiënten verzuchten soms: “was ik maar een beschermd dorpsgezicht”. De regels voor ruimtelijke ordening zijn duidelijker dan voor volksgezondheid.

Omgeving en gezondheid

In Noord-Brabant weten we dat beleid, veehouderij, omgevingsrecht en gezondheid veel met elkaar te maken hebben.

Q-koorts heeft ons wakker geschud

Via q-koorts zijn we ervaringsdeskundige geworden. De q-koortsepidemie die meer dan 4000 mensen trof en waaraan 25 mensen zijn overleden, heeft ons wakker geschud. We kunnen ziek worden van dieren. Nog elke dag ondervinden honderden mensen met chronische q-koorts ondervinden de gevolgen. Ze zijn altijd moe, hebben spier- en gewrichtspijn en ontmoeten veel onbegrip in hun omgeving. Mensen raken daardoor hun werk kwijt en kunnen voor dierbaren minder betekenen. Noord-Brabant is extra kwetsbaar voor ziekten die van dier op mens overgaan vanwege de hoge “dier-mens dichtheid”.

Probleem werd ontkend

Bij de q-koortsepidemie is te laat ingegrepen. De beide ministeries hielden elkaar vast in een patstelling, waarbij het toenmalige LNV te veel hechtte aan definitieve zekerheid over besmettingsbronnen en VWS het maar liet gebeuren. Er is veel tijd verloren gegaan. Burgers en gemeenten hadden veel beter voorgelicht moeten worden. Privacy is lange tijd gebruikt om instanties als de GGD op afstand te houden. Hierdoor konden zij niet adequaat handelen. Er hadden eerder voorzorgsmaatregelen genomen moeten worden zoals een transportverbod.
De provincie en getroffen gemeenten hebben daar destijds wel op aangedrongen.

Gezondheid verdient een stevige positie

De economische, ruimtelijke en gezondheidsbelangen moeten met elkaar in evenwicht komen. De Omgevingswet en de Wet Dieren, de provinciale Verordening Ruimte, de Wet Publieke Gezondheid en plaatselijke bestemmingsplannen dragen daar allemaal aan bij.
We moeten gezondheid in de nieuwe Omgevingswet een stevige positie geven, bijvoorbeeld om voorzorgsmaatregelen te kunnen nemen. Dat is nu onvoldoende het geval. Keer op keer blijkt dat bestaande wetten en regels onvoldoende rekening houden met het gevaar voor gezondheid. De discutabele bouw van geitenstallen in de gemeenten Landerd en Haaren zijn daar trieste voorbeelden van. We hebben daar onder andere geleerd dat we niet alle afwegingen aan gemeenten kunnen overlaten, maar duidelijke provinciale en landelijke regels nodig hebben. We kunnen niet alleen op ‘bestuurlijke ruggengraat’ vertrouwen omdat economische belangen, soms onevenredig, zwaar meewegen.

Dialoog met de omgeving

Los van de noodzakelijke wetgeving, is een dialoog met de omgeving de eerste vereiste voor een goede maatschappelijke verankering. Een dergelijke dialoog moet er op gericht zijn om in een vroegtijdig stadium met elkaar aandachtspunten te bespreken. Dan hoeven we niet naar de wetten te grijpen en blijft ons menige moeizame juridische strijd bespaard. Dat levert immers alleen verliezers op.

‘EEN GEZONDE VEEHOUDERIJ’

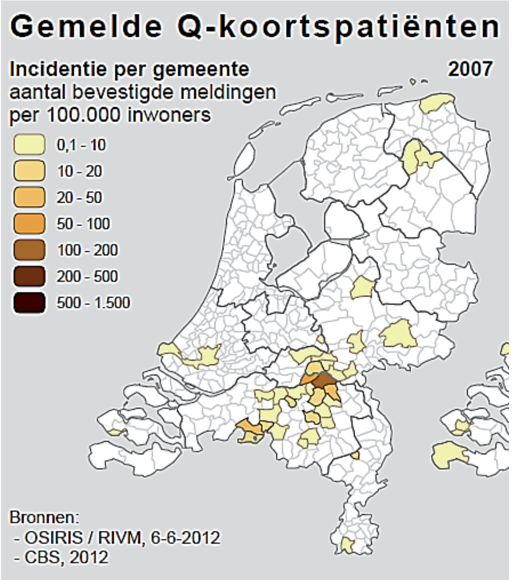
BIJDRAGE HENK VAN GERVEN
TWEEDE-KAMERLID SP EN OUD HUISARTS



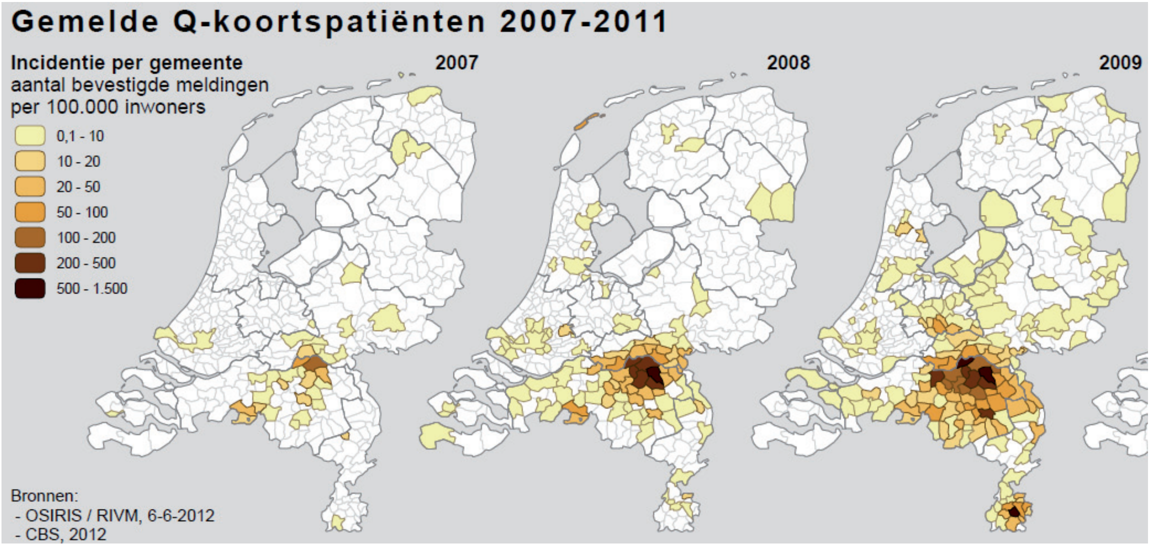
U ziet een foto van John Snow. Dat was een arts uit Londen uit 1854. In 2003 was er een enquête onder Britse artsen, die hebben hem tot arts aller tijden benoemden.



Kaartje van de cholera-epidemie in Londen. Snow bracht in kaart waar de doden gevallen zijn. Hij heeft een bepaalde pomp afgesloten midden in het gebied waar de meeste doden vielen. Hij wist niet wat er aan de hand was, maar onmiddellijk nam de cholera af. Illustreert het voorzorgsprincipe in de epidemiologie.



Kaartje van de Q-koorts in 2007. Besmettingshaard rondom Noord-oost Brabant breidde zich uit in de opvolgende jaren. Heeft tot eind 2009 geduurd voordat de politiek tot actie overging en de haard ging bestrijden. Had men geluisterd naar John Snow, dan had men de geitenhouderijen al veel eerder aangepakt.



GEZONDE VEEHOUDERIJ

1. **Moratorium op basis van voorzorg**
2. **Volksgezondheidtoets in ruimtelijke ordening**
3. **Minimumafstand tussen veehouderij en bewoning**
4. **Aanscherping wetgeving geuroverlast**
5. **Landelijke maximum Endotoxine niveaus**
6. **Actief tegengaan verspreiding ziekteverwerkers: ESBL, MRSA, Coxiella**
7. **Intensiever onderzoek gezondheidsrisico's veehouderij: zoönoses, endotoxine, fijnstof**

WWW.SP.NL